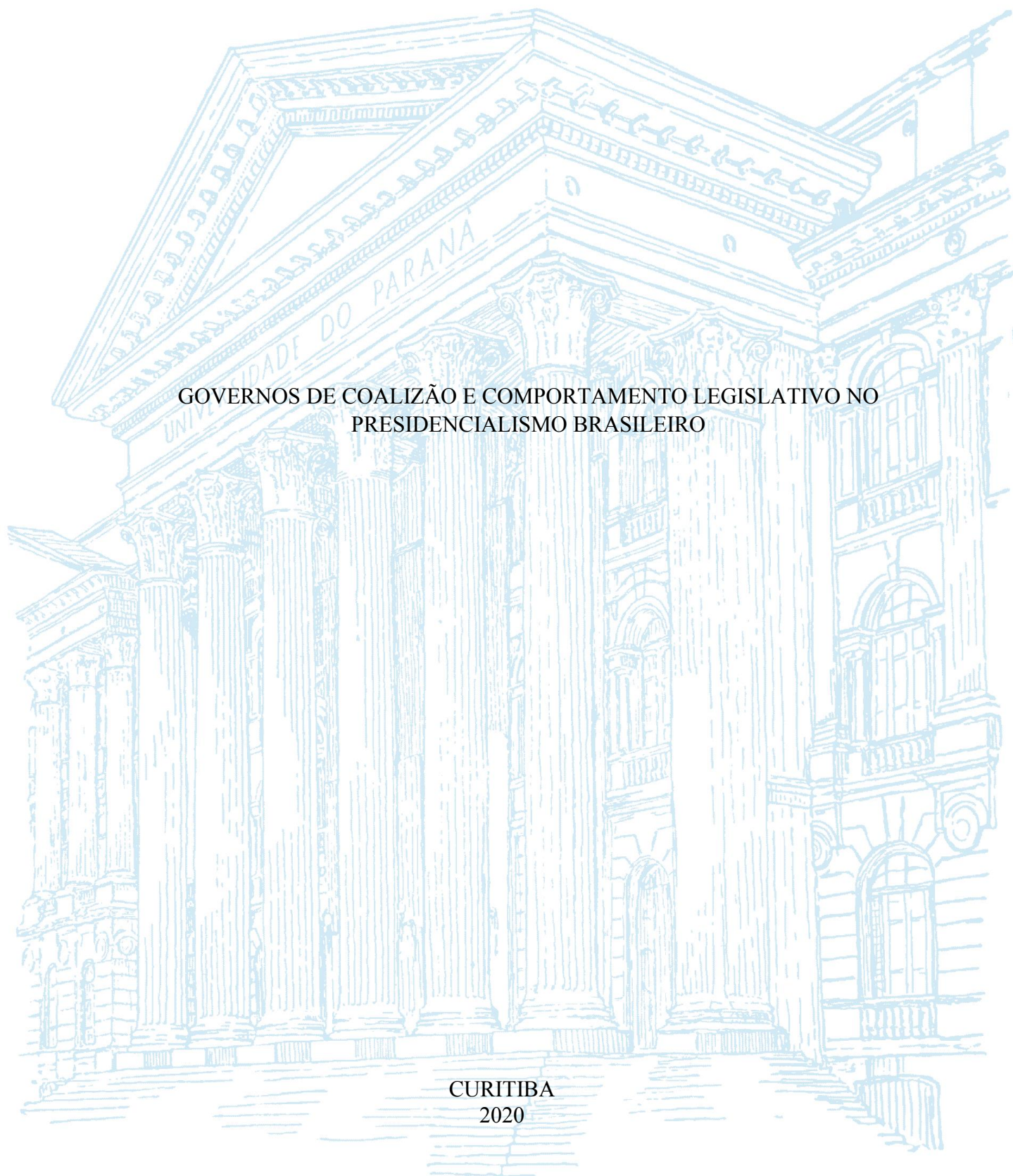


UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

DIOGO TAVARES DE MIRANDA FERREIRA

GOVERNOS DE COALIZÃO E COMPORTAMENTO LEGISLATIVO NO
PRESIDENCIALISMO BRASILEIRO

CURITIBA
2020



DIOGO TAVARES DE MIRANDA FERREIRA

GOVERNOS DE COALIZÃO E COMPORTAMENTO LEGISLATIVO NO
PRESIDENCIALISMO BRASILEIRO

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Ciência Política, do Departamento de Ciência Política, Setor de Ciências Humanas, da Universidade Federal do Paraná, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Ciência Política

Orientador: Prof. Dr. Rodrigo Horochovski

Linha de Pesquisa: Instituições Políticas

CURITIBA
2020

FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELO SISTEMA DE BIBLIOTECAS/UFPR –
BIBLIOTECA DE CIÊNCIAS HUMANAS COM OS DADOS FORNECIDOS PELO AUTOR

Fernanda Emanoéla Nogueira – CRB 9/1607

Ferreira, Diogo Tavares de Miranda

Governo de coalizão e comportamento legislativo no presidencialismo brasileiro. /
Diogo Tavares de Miranda Ferreira. – Curitiba, 2020.

Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Setor de Ciências Humanas da
Universidade Federal do Paraná.

Orientador : Prof. Dr. Rodrigo Horochovski

1. Governos de coalizão – Brasil. 2. Presidencialismo. 3. Poder legislativo.
I. Horochovski, Rodrigo Rossi, 1970-. II. Título.

CDD – 320.981



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
SETOR DE CIÊNCIAS HUMANAS
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO CIÊNCIA POLÍTICA -
40001016061P2

ATA Nº01

**ATA DE SESSÃO PÚBLICA DE DEFESA DE MESTRADO PARA A OBTENÇÃO DO
GRAU DE MESTRE EM CIÊNCIA POLÍTICA**

No dia vinte e sete de novembro de dois mil e vinte às 10:00 horas, na sala Jitsi, online, foram instaladas as atividades pertinentes ao rito de defesa de dissertação do mestrando **DIOGO TAVARES DE MIRANDA FERREIRA**, intitulada: **GOVERNOS DE COALIZÃO E COMPORTAMENTO LEGISLATIVO NO PRESIDENCIALISMO BRASILEIRO**, sob orientação do Prof. Dr. RODRIGO ROSSI HOROCHOVSKI. A Banca Examinadora, designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação em CIÊNCIA POLÍTICA da Universidade Federal do Paraná, foi constituída pelos seguintes Membros: RODRIGO ROSSI HOROCHOVSKI (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ), BRUNO BOLOGNESI (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ), LUIZ FERNANDO VIEIRA VASCONCELLOS DE MIRANDA (UNIVERSIDADE FEDERAL DA INTEGRAÇÃO LATINO AMERICANA). A presidência iniciou os ritos definidos pelo Colegiado do Programa e, após exarados os pareceres dos membros do comitê examinador e da respectiva contra argumentação, ocorreu a leitura do parecer final da banca examinadora, que decidiu pela **APROVAÇÃO**. Este resultado deverá ser homologado pelo Colegiado do programa, mediante o atendimento de todas as indicações e correções solicitadas pela banca dentro dos prazos regimentais definidos pelo programa. A outorga de título de mestre está condicionada ao atendimento de todos os requisitos e prazos determinados no regimento do Programa de Pós-Graduação. Nada mais havendo a tratar a presidência deu por encerrada a sessão, da qual eu, RODRIGO ROSSI HOROCHOVSKI, lavrei a presente ata, que vai assinada por mim e pelos demais membros da Comissão Examinadora.

Observações: Nota 95,00.

CURITIBA, 27 de Novembro de 2020.

Assinatura Eletrônica

02/12/2020 17:41:41.0

RODRIGO ROSSI HOROCHOVSKI

Presidente da Banca Examinadora (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ)

Assinatura Eletrônica

02/12/2020 18:20:53.0

BRUNO BOLOGNESI

Avaliador Interno (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ)

Assinatura Eletrônica

03/12/2020 01:16:53.0

LUIZ FERNANDO VIEIRA VASCONCELLOS DE MIRANDA

Avaliador Externo (UNIVERSIDADE FEDERAL DA INTEGRAÇÃO LATINO AMERICANA)

General Carneiro, 460 - 5º andar - sala 517 - CURITIBA - Paraná - Brasil
CEP 80060-150 - Tel: (41) 3360-5233 - E-mail: ppgcpufpr@gmail.com

Documento assinado eletronicamente de acordo com o disposto na legislação federal Decreto 8539 de 08 de outubro de 2015.

Gerado e autenticado pelo SIGA-UFPR, com a seguinte identificação única: 64279

Para autenticar este documento/assinatura, acesse <https://www.prrpg.ufpr.br/siga/visitante/autenticacaoassinaturas.jsp>
e insira o código 64279



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
SETOR DE CIÊNCIAS HUMANAS
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO CIÊNCIA POLÍTICA -
40001016061P2

TERMO DE APROVAÇÃO

Os membros da Banca Examinadora designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação em CIÊNCIA POLÍTICA da Universidade Federal do Paraná foram convocados para realizar a arguição da Dissertação de Mestrado de **DIOGO TAVARES DE MIRANDA FERREIRA** intitulada: **GOVERNOS DE COALIZÃO E COMPORTAMENTO LEGISLATIVO NO PRESIDENCIALISMO BRASILEIRO**, sob orientação do Prof. Dr. RODRIGO ROSSI HOROCHOVSKI, que após terem inquirido o aluno e realizada a avaliação do trabalho, são de parecer pela sua APROVAÇÃO no rito de defesa.

A outorga do título de mestre está sujeita à homologação pelo colegiado, ao atendimento de todas as indicações e correções solicitadas pela banca e ao pleno atendimento das demandas regimentais do Programa de Pós-Graduação.

CURITIBA, 27 de Novembro de 2020.

Assinatura Eletrônica

02/12/2020 17:41:41.0

RODRIGO ROSSI HOROCHOVSKI

Presidente da Banca Examinadora (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ)

Assinatura Eletrônica

02/12/2020 18:20:53.0

BRUNO BOLOGNESI

Avaliador Interno (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ)

Assinatura Eletrônica

03/12/2020 01:16:53.0

LUIZ FERNANDO VIEIRA VASCONCELLOS DE MIRANDA

Avaliador Externo (UNIVERSIDADE FEDERAL DA INTEGRAÇÃO LATINO AMERICANA)

General Carneiro, 460 - 5º andar - sala 517 - CURITIBA - Paraná - Brasil

CEP 80060-150 - Tel: (41) 3360-5233 - E-mail: ppgcpufpr@gmail.com

Documento assinado eletronicamente de acordo com o disposto na legislação federal Decreto 8539 de 08 de outubro de 2015.

Gerado e autenticado pelo SIGA-UFPR, com a seguinte identificação única: 64279

Para autenticar este documento/assinatura, acesse <https://www.prppg.ufpr.br/siga/visitante/autenticacaoassinaturas.jsp> e insira o código 64279

Dedico a todos os jovens, mulheres e homens metropolitanos, interioranos e periféricos, estudantes de escolas públicas deste país.

AGRADECIMENTOS

Antes de tudo gostaria de agradecer os professores do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da UFPR, por serem resilientes nos oferecer todo incentivo possível num momento político conturbado, e muito difícil para a educação e o conhecimento científico em nosso país. Obrigado por nos oferecer condições não só superar esse momento, mas nos ajudar a desenvolver capacidade analítica para compreendê-lo. Agradeço especialmente ao meu orientador Rodrigo Horochovski pela dedicação e paciência que teve comigo nesse período.

Agradeço aos meus pais pelo apoio, e por entender as longas datas de reclusão e distância, e por torcerem sempre por mim.

Agradeço também as minhas referências na graduação, professora Audren Azolin pelas oportunidades e por ter apostado em mim no NUPP, professor Doacir Quadros no meu primeiro grupo de pesquisa na graduação, professor Luiz Domingos que me incentivou a cursar o mestrado. E nesse momento, um agradecimento especial ao meu exemplo de superação e de intelectual, professor Luis Fernando Moraes, obrigado pelas as conversas e as parcerias de pesquisa.

Aos amigos que fiz no mestrado e pretendo levar para o resto da vida agradeço imensamente. Sem eles tudo seria mais difícil. Então agradeço ao nosso esquadrão: Ulisses, Giovanna, Fernando e Breno. Aos colegas da UFPR do futebol da segunda, professores, discentes e colegas, uma terapia que me ajudou bastante nessa jornada. Agradeço de maneira especial também meu amigo de conversas, da política e de partidas de PES Gabriel Marcondes.

Agradeço aos amigos da política, André Menegotto, Marcos Vieira, Dante, Marcia, Claudia, e demais colegas do PDT do Paraná.

Agradeço a Capes por bolsa cedida para dedicação ao mestrado.

Agradeço aos professores integrantes da banca, professor Luiz Fernando Miranda e o professor da casa Bruno Bolognesi, por terem aceitado o convite.

E, por fim, agradeço a minha companheira, minha melhor amiga, Geissa Franco, que está comigo em todos os momentos. Com ela, meus dias são melhores, desfruto a felicidade que é amar sempre, e enfrento as dificuldades que possam surgir.

Democracias consensuais são altamente representativas. No entanto, há um ponto de vista que se reflete na velha máxima, “governo representativo não pode somente representar tem que governar”, pois a implicação é clara: a representatividade só acontece se o governo for efetivo (Lijphart, 2018; p. 291).

RESUMO

Grande parte dos estudos sobre o presidencialismo tem se dedicado a compreender a capacidade dos presidentes de superar a natureza indutora de conflitos desse sistema de separação de poderes por meio da formação de coalizões de governo. Essa dissertação tem como objetivo analisar as configurações de coalizões de governo no Brasil, e o impacto da dinâmica da formação dessas no processo decisório. Pretendemos examinar, em que medida as mudanças nos padrões na formação de coalizões de governo, causadas principalmente pela fragmentação partidária (resultado da adoção de representação proporcional), impactam no comportamento legislativo. Desse modo, este estudo empírico que se filia aos pressupostos neoinstitucionalistas, utiliza métodos e técnicas quantitativas para analisar a formação coalizões de governo no Brasil entre 1995 e 2018, analisando 24 anos de votações nominais no plenário da Câmara dos Deputados buscando mensurar o comportamento dos partidos legislativos em coalizão. Testo algumas hipóteses relacionando a dinâmica da formação das coalizões, quanto ao número de partidos legislativos, e a capacidade do presidente de gerenciar coalizões disciplinadas e que garanta poder de agenda ao poder Executivo. Os resultados demonstram que em regra os presidentes brasileiros optam por coalizões sobredimensionadas, que sob efeitos da fragmentação partidária necessitaram de um número cada vez maior de partidos para se configurar, variando entre quatro para 14 partidos legislativos no período analisado. A análise temporal também demonstrou que num quadro partidário altamente fragmentado, e com coalizões com um número cada vez maior de partidos, houve um aumento da distância ideológica das coalizões, principalmente a partir dos governos do PT, acentuando-se nos governos Dilma. No entanto, a análise de regressão sugere que não há forte correlação entre a fragmentação partidária e a capacidade dos presidentes em impor sua vontade no Legislativo. Porém, quando incluímos na análise a distância ideológica entre os partidos que compõem as coalizões de governo é possível identificar correlações negativas, tanto em relação a apresentação de uma agenda estatutária, como no que diz respeito a disciplina das coalizões.

Palavras-chave: Coalizão; comportamento legislativo; partidos legislativos; presidencialismo.

ABSTRACT

Much of the studies on presidentialism have been dedicated to understanding the ability of presidents to overcome the conflict-inducing nature of this system of separation of powers through the formation of government coalitions. This dissertation aims to analyze the configurations of government coalitions in Brazil, and the impact of the dynamics of their formation in the decision-making process. We intend to examine the extent to which changes in patterns in the formation of government coalitions, caused mainly by party fragmentation (the result of the adoption of proportional representation), impact on legislative behavior. In this way, this empirical study that is affiliated with the neoinstitutionalist assumptions, uses quantitative methods and techniques to analyze the formation of government coalitions in Brazil between 1995 and 2018, analyzing 24 years of roll call votes in the plenary of the Chamber of Deputies seeking to measure the behavior of the parties coalition legislatures. I test some hypotheses relating the dynamics of the formation of coalitions, as to the number of legislative parties, and the ability of the president to manage disciplined coalitions and to ensure that the executive branch has agenda power. The results demonstrate that, as a rule, Brazilian presidents opt for oversized coalitions, which under the effects of party fragmentation needed an increasing number of parties to configure themselves, ranging from four to 14 legislative parties in the analyzed period. The temporal analysis also showed that in a highly fragmented party framework, and with coalitions with an increasing number of parties, there was an increase in the ideological distance of the coalitions, mainly from the PT governments, increasing in the Dilma governments. However, regression analysis suggests that there is no strong correlation between party fragmentation and the ability of presidents to impose their will on the legislature. However, when we include in the analysis the ideological distance between the parties that make up the government coalitions, it is possible to identify negative correlations, both in relation to the presentation of a statutory agenda, and with regard to the discipline of the coalitions.

Keywords: Coalition; legislative behavior; legislative parties; presidentialism.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1. Descrição sintética dos pressupostos da primeira onda de estudos da coalizão	29
Quadro 2. Síntese e pressupostos da segunda onda das teorias da coalizão	31
Quadro 3. Síntese dos estudos neoinstitucionalistas da coalizão	39
Quadro 4. Principais argumentos dos defensores do parlamentarismo contra o presidencialismo	43
Quadro 5. Síntese da revisão dos artigos indexados na plataforma Scopus, sobre coalizão e comportamento legislativo	50
Quadro 6. Tipologia simplificada de <i>status</i> da coalizão	63
Quadro 7. Coalizões de governo no Brasil entre 1995 e 2018	69

LISTA DE TABELAS

Tabela 1. Votações nominais coletadas para a pesquisa por distinção de peça legislativa	66
Tabela 2. Coligações formadas nas eleições presidenciais em primeiro turno (1994 a 2014)..	68
Tabela 3. Média sobre as preferências e distâncias ideológicas das coalizões por governo	78
Tabela 4. Correlação entre crescimento do NEPP e aumento da distância ideológica da coalizão	79
Tabela 5. Valores esperados e valores reais de sucesso legislativo dos presidentes	83
Tabela 6. Índice de disciplina partidária por governo	86
Tabela 7. Modelo de regressão aplicada aos efeitos da fragmentação partidária, NEP da coalizão na apresentação de proposições estatutárias	89
Tabela 8. Modelo de regressão aplicada aos efeitos do tamanho das coalizões e distância ideológica sobre a disciplina da coalizão	92

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Mediana da posição ideológica das coalizões de governo no Brasil	72
Gráfico 2 - Fragmentação partidária e coalizões de governo no Brasil	74
Gráfico 3- Gráfico de dispersão sobre a fragmentação partidária e o NEP da coalizão com quadrantes e linha de referência	75
Gráfico 4 - Distância ideológica das coalizões de governo no Brasil (1995-2018)	77
Gráfico 5 - Índice de sucesso legislativo do poder Executivo no Brasil (1995-2018)	81
Gráfico 6 - Proposições de autoria do Executivo protocoladas na Câmara dos Deputados (1995-2018)	82
Gráfico 7 - Disciplina dos partidos legislativos na Câmara dos Deputados (1995-2018)	85
Gráfico 8 - Adesão legislativa ao governo na Câmara dos Deputados (1995-1998)	87
Gráfico 9 - Disciplina legislativa das coalizões de governo no Brasil (1995-2018)	88
Gráfico 10 - Disciplina média das coalizões de acordo com o status em relação ao tamanho .	90
Gráfico 11 - Disciplina e posição ideológica dos partidos que compuseram a coalizão no Governo FHC I (1995-1998)	94
Gráfico 12 - Disciplina e posição ideológica dos partidos que compuseram a coalizão no Governo FHC II (1999-2002)	94
Gráfico 13 - Disciplina e posição ideológica dos partidos que compuseram a coalizão no Governo Lula I (2003-2006)	95
Gráfico 14 - Disciplina e posição ideológica dos partidos que compuseram a coalizão no Governo Lula II (2007-2010)	95
Gráfico 15 - Disciplina e posição ideológica dos partidos que compuseram a coalizão no Governo Dilma I (2011-2014)	96
Gráfico 16 - Disciplina e posição ideológica dos partidos que compuseram a coalizão no Governo Dilma II (2015-2016/1)	96
Gráfico 17 - Disciplina e posição ideológica dos partidos que compuseram a coalizão no Governo Temer (2016/2-2018)	97

LISTA DE ABREVIATURAS

DEM - Democratas

MPV - Medida Provisória.

NEPP - Número Efetivo de Partidos Parlamentares

PAN - Partidos dos Aposentados da Nação

PCB - Partido Comunista Brasileiro

PCdoB – Partido Comunista do Brasil

PDT- Partido Democrático Trabalhista

PEC – Proposta de Emenda à Constituição

PEN- Partido Ecológico Nacional

PFL- Partido da Frente Liberal

PGT – Partido Geral dos Trabalhadores

PHS- Partido Humanista Social

PL – Partido Liberal

PLP – Projeto de Lei Complementar

PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PMN- Partido da Mobilização Nacional

PODE - Podemos

PP- Partido Progressista

PPL- Partido Pátria Livre

PPS- Partido Popular Socialista

PR – Partido da República

PRB – Partido Republicano Brasileiro

PROS – Partido da Republicano da Ordem Nacional

PRP – Partido Republicano Progressista

PSB- Partido Socialista Brasileiro

PSD– Partido Social Democrático

PSDB- Partido da Social Democracia Brasileira

PSL- Partido Social Liberal

PSOE – Partido Socialista Obrero Español

PSTU- Partido Socialista dos Trabalhadores Unificados

PT – Partidos dos Trabalhadores

PTB – Partido Trabalhista Brasileiro

PTC – Partido Trabalhista Cristão

PT do B – Partido Trabalhista do Brasil

PTN – Partido Trabalhista Nacional

PV – Partido Verde

SDD – Solidariedade

UDN – União Democrática Nacional

PLOA – Projeto de Lei Orçamentária Anual

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	17
1. TEORIAS DA COALIZÃO	26
1.1. Teoria universalista e escolha racional	27
1.2. A inclusão da ideologia como variável e dos partidos políticos como atores centrais nos estudos da coalizão	30
1.3. O neoinstitucionalismo como princípio dos estudos da coalizão	33
2. COALIZÕES DE GOVERNO NO PRESIDENCIALISMO, COMPORTAMENTO LEGISLATIVO E PODER DE AGENDA	42
2.1. Coalizões de governo em democracias presidencialistas	42
2.2. Coalizões e comportamento legislativo	47
2.3. O poder de agenda e comportamento legislativo no presidencialismo de coalizão brasileiro	53
3. MATERIAIS E MÉTODOS	59
3.1. Operacionalização das variáveis	59
3.1.1. A variável dependente: grau de sucesso legislativo e disciplina da coalizão de governo	59
3.1.2 Variáveis explicativas: indicadores de formação da coalizão, de fragmentação do sistema partidário e de controle presidencial do processo legislativo	62
3.2. Sobre as fontes de dados	65
4. RESULTADOS	67
4.1. Coalizões de governo no Brasil (1995-2018)	67
4.1.1. Os efeitos da fragmentação partidária na configuração das coalizões de governo	73
4.2. O poder de agenda dos presidentes: Sucesso legislativo e desempenho das coalizões	80
4.2.1. Sucesso legislativo	80
4.2.2. Disciplina dos partidos legislativos e da coalizão	84
4.3. Efeitos das coalizões no comportamento legislativo	89
CONCLUSÃO	99
REFERÊNCIAS	103

INTRODUÇÃO

Com a promulgação em primeiro turno da Constituição da Nova República em 1988, o então Presidente José Sarney fez um longo pronunciamento em rede nacional de televisão, em que, entre outras questões, dizia que a Carta Magna tornaria o Brasil ingovernável. O chefe do Executivo reclamava que na Constituição haveria mecanismos de desequilíbrio na relação entre poderes, com responsabilidades demais ao Executivo, tornando-o refém das decisões do Legislativo. Imediatamente, no dia seguinte, o presidente da Assembleia Nacional Constituinte, Ulysses Guimarães, rebateu as afirmações do presidente dizendo: “a Constituição não gera ingovernabilidade, ela será a guardiã da governabilidade”.

Desde então o problema das relações entre poderes no Brasil é objeto de debate. Essas discussões que perpassam a análise sobre o novo desenho institucional do país fazem parte de um amplo debate na Ciência Política brasileira presente na agenda há praticamente 30 anos. Nessa agenda, há uma nítida influência dos estudos legislativos norte-americanos e dos pressupostos neoinstitucionalistas¹ (Inácio; Rennó 2009).

O chamado “modelo americano” refletiu indiscutivelmente nos avanços dos estudos legislativos no mundo como um todo, e foi capaz de lançar pressupostos chaves para que cientistas políticos desenvolvessem suas pesquisas com métodos de enorme potencial analítico sobre as relações entre poderes. Orientados pelo neoinstitucionalismo da escolha racional², as versões *distributivista*, *informacional* e *partidária* dos estudos legislativos serviram como ponto de partida para diversas análises de contextos institucionais complexos (Morgenstern; Negri, 2009). Mesmo que as descobertas sobre o congresso norte-americano fossem de certo modo paroquiais, elas foram testadas no contexto de diversas democracias, inclusive no Brasil (Inácio; Rennó, 2009).

Essa leitura incentivou grande parte da visão pessimista sobre a institucionalidade brasileira, que, dentre outras coisas, acreditava na impossibilidade da convivência de um sistema de governo de separação de poderes, presidencialista, com governos multipartidários de coalizão. Ancorados na visão de Juan Lins sobre os perigos do presidencialismo e nas interpretações sobre o comportamento distributivista do legislador brasileiro, os pessimistas acreditavam que o sistema político brasileiro estaria fadado ao colapso, o que dificultaria a sua

¹ Esse conhecimento bastante avançado está consolidado em manuais que resumem grande parte desse acúmulo do saber. Dentre eles, estão “*The American legislative Processes: Congress and the states*” (Keefe e Olgul, 1981), e “*Congress reconsidered*” (Dood; Oppenheimer, 2001), entre outros.

² Para maior aprofundamento teórico, vale a consulta de Hall e Taylor (2003) que falam sobre os tipos de Neoinstitucionalismo, e a didática explanação de Limongi (1994) sobre os estudos legislativos norte-americanos, as três versões dos estudos legislativos ligados à escolha racional, seus pressupostos e suas contribuições.

consolidação democrática (Lamounier; Meneguello, 1986); (Kinzo, 1993); (Lamounier; Nohlen, 1993); (Mawaring, 1993); (Ames, 2003).

Ao repetir traços da institucionalidade que declinou com uma ruptura democrática, como a República de 1946-1964, somando multipartidarismo com o comportamento distributivista do legislador, para os pessimistas, seria difícil preparar terreno para a governabilidade (Lamounier; Meneguello, 1986); (Kinzo, 1993); (Mawaring, 1993); (Ames, 2003). Assim, um presidente desprovido do controle da maioria do congresso, em um ambiente de partidos legislativos supostamente indisciplinados, e parlamentares sem incentivos para cooperar com uma agenda de conteúdo nacional, seriam a combinação perfeita para constantes crises político-institucionais.

Tão logo veio a antítese ao debate pessimista sobre a institucionalidade brasileira, ancorada também em pressupostos dos estudos legislativos norte-americanos. A corrente que ficou conhecida como “otimista” tem como estudo seminal e divisor de águas os postulados empíricos de Argelina Figueiredo e Fernando Limongi “Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional” (2001). Ancorados principalmente na versão partidária dos estudos legislativos de Cox e McCubbins (1994), os autores mudam o foco da discussão de uma agenda de oposição entre sistema de governo e incentivos exógenos do comportamento parlamentar, para análise das regras inerentes às instituições que dariam mais sentido ao segredo da eficiência³ da relação entre poderes no Brasil (Figueiredo; Limongi, 2001).

Nessas primeiras leituras, discussões mais específicas sobre as coalizões de governo até existiam, mas estavam em segundo plano. A influência linziana do pessimismo com o presidencialismo, que desacreditava a possibilidade de coalizões nesse sistema de governo, e até mesmo as leituras otimistas baseadas na versão partidária dos estudos legislativos sob um paroquialismo do modelo norte-americano (baseado num sistema político bipartidário), podem ter sido a base desse esquecimento.

³ De acordo com Amorim Neto; Santos (2003), o segredo eficiente é um conceito cunhado por Cox (1987), onde um sistema político que porta um segredo eficiente é aquele em que os eleitores compreendem uma clara distinção acerca de políticas públicas nacionais entre partidos concorrentes. Essa escola requer que os políticos eleitos pensem no alcance nacional de suas propostas legislativas e demonstrem alta disciplina partidária. No caso do Brasil, mesmo que o legislador faça promessas de campanha paroquialistas, Figueiredo e Limongi (2001) demonstram que deputados federais brasileiros são disciplinados aos seus partidos, pois a centralização da regra do jogo na figura dos líderes desestimula e pune atuações individuais dos deputados. Num sistema político dotado do segredo ineficiente, os legisladores têm foco paroquial na atuação parlamentar. Mesmo que uma parte considerável dos deputados brasileiros se autodenominem municipalistas, as ações municipalistas deles se restringem a indicações de emendas no orçamento, pois projetos de Lei e demais proposições de direcionamento localista normalmente não têm sucesso na Câmara e estimulam disputas contrárias de bancadas regionais. O ponto central do segredo eficiente reside na capacidade dos líderes dos partidos legislativos de impor controle aos seus liderados (Amorim Neto; Santos, 2003).

No entanto, os estudos sobre as coalizões correspondem a uma parte considerável da agenda de estudos em Ciência Política. Com foco inicial sobre as democracias parlamentaristas da Europa Ocidental do pós-guerra, esses trabalhos concentram seu interesse em democracias do tipo consensual⁴, caracterizadas pela ausência de um partido majoritário dominante e pela união de minorias para formar maiorias de governo (Albala; Reniu, 2018); (Lijphart, 2019). Na maior parte, são democracias onde o partido do chefe de governo não consegue sozinho formar uma maioria absoluta no parlamento, assim, recorrem à formação de coalizões para governar (Gamson, 1961, 1964); (Ricker, 1962).

Há uma infinidade de trabalhos teóricos e empíricos nessa área, que acumulam saber sobre os processos de formação, manutenção, ruptura e morte das coalizões de governo em sistemas políticos multipartidários (Albala; Reniu, 2018). Esses estudos têm se desenvolvido muito nas últimas décadas, fornecendo arcabouço teórico e ferramentas para análise complexas, que colaboram com o próprio desenvolvimento da Ciência Política (Laver; Shepsle, 1996); (Strom, 1990); (Batista, 2014). A adoção do neoinstitucionalismo como paradigma teórico dos estudos sobre coalizões tem permitido ainda a construção de análises que preveem estrangimentos institucionais com um olhar cada vez mais complexo e multivariado (Anastasia; Inácio 2007); (Strom, 1990); (Albala, 2018).

Estudar coalizões de governo pode nos ajudar a compreender um debate importante para falar de qualidade da democracia: a representação, o funcionamento e o desempenho dos governos. Com a superação de parte dos pressupostos anti-presidencialismos⁵, na ideia que as coalizões são um fenômeno acidental e indesejável em ambiente de separação de poderes, os trabalhos sobre coalizões de governo foram ampliados para as fronteiras das democracias presidencialistas (Albala; Reniu, 2018); (Cheibub et al. 2005). Já no início dos anos 90, estudiosos oferecem achados sobre o presidencialismo que serviram de contraponto aos profetas das desgraças sobre as coalizões neste sistema de governo (Abranches, 1988); (Deheza, 1998); (Tsebelis, 2009); (Tsebelis; Ha 2014); (Chasquetti, 2001); (Cheibub et al. 2005), (Batista, 2016).

No Brasil não foi diferente. As elites da administração pública ligada aos presidentes e a relação do chefe do Executivo com o Legislativo tiveram um primeiro destaque nessa agenda

⁴ Democracias consensuais, com base na classificação oferecida pelo Cientista Político Arend Lijphart, são aquelas cujo governo é formado sob um acordo entre minorias que se unem para formar uma maioria, diferente das democracias majoritárias, em que um único partido governa, pois configura maioria sozinho, e não há necessidade de acordos e alianças com outros grupos.

⁵ Mais especificamente Lins, (1994); Mainwaring e Shugart, (1997), e outros autores que diziam que as coalizões de governo eram impossíveis sob o presidencialismo, assim como destacavam que a fragmentação partidária seria uma variável que traria constante instabilidade em sistemas de governo com separação de poderes.

(Amorim Neto, 2000). Mas, além de compreender quem são os atores da coalizão que assumem os postos de primeiro escalão da administração pública, é necessário entender as conexões entre poderes, a dinâmica institucional e a atuação dos atores em coalizão envolvidos na implementação de políticas (Inácio; Rennó, 2008).

Assim, conexões empiricamente verificáveis, entre formação de um governo de coalizão e o padrão de atuação dos atores com poder de agenda, aproximam os estudos legislativos brasileiros da agenda da ciência política europeia sobre coalizões em sistemas de governos parlamentaristas (Power, 2010); (Raile et al. 2011).

Essa aproximação é compreensível, pois, historicamente, a experiência presidencialista brasileira quase sempre foi composta por Presidentes sem maioria no Congresso⁶. Isso é resultado de combinações institucionais, principalmente de um sistema eleitoral que elege o chefe de governo em eleições majoritárias diretas e de âmbito nacional e os representantes da Câmara Baixa em eleições proporcionais por seus estados⁷ (Nicolau, 2012); (Pereira e Muller, 2002); (Limongi; Figueiredo, 2005); (Bertholini; Pereira 2017); (Palermo, 2000). Tal fato resulta na realidade de um Legislativo altamente fragmentado na República inaugurada em 88, que somam-se a características institucionais que geram incentivos comportamentais conflitantes entre os atores políticos no Brasil (Abranches, 1988); (Anastasia; Inácio, 2007).

O dilema institucional brasileiro, conhecido como presidencialismo de coalizão, é complexo, prevê um presidencialismo forte, bicameralismo, eleições proporcionais para Câmara Baixa, multipartidarismo e federalismo robusto (Abranches, 1988).

Porém, como chamou a atenção a literatura otimista, o arcabouço constitucional de 1988 prevê fortes prerrogativas institucionais ao Executivo, que garantem o Presidente da República como o principal legislador, e dificultam que qualquer minoria legislativa seja capaz de organizar-se como um veto player contra a agenda do governo no Congresso (Santos, 1997); (Figueiredo; Liomongi, 2001). Esse sistema político buscou centralizar o poder nas mãos do presidente, como chefe de governo, e dos líderes partidários, com poder regimental para coibir o comportamento particularista de suas bancadas (Santos, 1997); (Figueiredo; Liomongi, 2001).

Porém, as crises políticas recentes sugerem que há um ambiente hostil na política de coalizões no Brasil, o que justifica novas investigações sobre esses “incentivos institucionais

⁶ Desde Eurico Gaspar Dutra, o 16º Presidente do Brasil e primeiro da 4ª República, nenhum outro presidente eleito nos períodos democráticos pelo voto popular direto conseguiu maioria na Câmara dos Deputados com seu partido. Reniu e Albala (2012) identificaram que Brasil e Chile sempre experimentaram esse tipo de governo.

⁷ Os deputados brasileiros são eleitos sob a circunscrição das unidades federativas. A geografia política dos estados da união serve de referência como distritos eleitorais, nos quais os deputados são eleitos em eleições proporcionais em partidos fragilizados.

ditos como conflitantes”, e a capacidade que os líderes partidários têm em punir comportamentos particularistas em um ambiente partidário altamente fragmentado. É importante saber como e quais são os resultados da dinâmica do sistema político no comportamento dos atores em coalizão, no processo de formação e do comportamento legislativo no longo prazo, até aqui pouco estudado.

Mesmo que as regras institucionais desenhem um jogo centralizado, a ausência de uma cláusula de barreira nas eleições proporcionais configurou um Legislativo cada vez mais fragmentado (Abranches, 2018). A tarefa de orquestrar coalizões legislativas de governo coesas que já não é fácil em qualquer sistema político, tem aumentado progressivamente sua complexidade com essas mudanças que vem gerando alta dispersão do poder. Isso acaba gerando custos maiores para que os atores do jogo político operem em convergência com uma agenda comum de governo (Amorim Neto, 2000); (Pereira; Muller, 2002); (Limongi; Figueiredo, 2005); (Bertholini; Pereira, 2017).

Mesmo que a literatura confirme até recentemente que os presidentes brasileiros encontraram a fórmula da governabilidade estável, utilizando uma caixa de ferramentas poderosa a sua disposição (Amorim Neto, 2000); (Raile, et. al. 2011), recentes acontecimentos (como o segundo impeachment em menos de trinta anos de democracia) colocam à prova essa afirmação. Fatos como esses trazem novas oportunidades de debate sobre a institucionalidade brasileira, a tensão entre as elites políticas pós-88, e o comportamento de novos players no legislativo⁸, o que pode significar um fim de ciclo para os padrões de formação de coalizões no Brasil (Abranches, 2018).

É nesse contexto que este estudo se justifica. Longe da intenção de gerar explicações sobre um processo de crise do sistema político brasileiro, com intenções mais humildes, nossa análise se concentra em tentar compreender o papel da dinâmica da formação das coalizões de governo sobre comportamento dos atores políticos ligados ao processo decisório em uma análise temporal. A partir da compilação de dados sobre 24 anos de votações legislativas no Plenário da Câmara dos Deputados, nosso objetivo é verificar como se comportam as coalizões legislativas de governo e quais os efeitos das mudanças do sistema partidário brasileiro (fragmentação) na formação dessas coalizões e, conseqüentemente, no processo decisório.

⁸ Cientistas Políticos, assim como a própria mídia, falam de um novo centrão, grupo de parlamentares fisiológicos de diferentes partidos que se unem para formar uma maioria importante para aprovação de propostas legislativas. Esse grupo de parlamentares em diferentes partidos políticos seriam resultados de um subproduto da alta fragmentação partidária no Brasil, formados por parlamentares insatisfeitos com a centralização do poder e da distribuição de recursos entre os líderes partidários, também chamado de alto-clero.

Nosso objeto de pesquisa é o comportamento das coalizões legislativas de governo na Câmara dos Deputados. Levando em conta governos de coalizão formados no Brasil entre 1995 e 2018, essa dissertação concentra-se no seguinte **problema de pesquisa**: em que medida as mudanças nos padrões de formação da coalizão causadas pela fragmentação partidária influenciam no comportamento legislativo das coalizões de governo no Brasil.

Nosso recorte corresponde ao intervalo da 50^a a 55^a legislatura da Câmara dos Deputados, e compreende os governos dos presidentes Fernando Henrique Cardoso do PSDB (1995-2002), Lula do PT (2003-2010), Dilma também do PT (2011-2016), e o governo de Michel Temer (2016-2018) que assumiu logo após o impedimento da Presidente Dilma. Não foram analisamos os períodos anteriores dos presidentes Collor e Itamar Franco (que organizou um governo de transição conhecido como “governo de todos”), baseado nas análises políticas que desconsideram o período como fértil para analisar coalizões, e pela falta de dados do período sobre votações nominais. Não consideramos também as coalizões formadas no Senado, no mesmo período, casa que reúne representantes das unidades federativas, e são eleitos por eleições majoritárias.

Diante da infinidade de possibilidades quando falamos de comportamento legislativo, cabe-nos salientar que nosso **objetivo geral** é: analisar as alianças partidárias que configuraram as coalizões de governo no Brasil e o seu possível impacto sobre a capacidade do Poder Executivo de impor sua vontade no ambiente parlamentar disciplinando uma coalizão de governo. Tomaremos como proxy dessa capacidade o termo *Poder de agenda* conforme definida por Santos (2003).

Para cumprir essa tarefa, definimos pelo menos três **objetivos específicos**: (i) Analisar como se formaram os governos de coalizão no Brasil com relação à configuração partidária e a sua relação com o resultado eleitoral; (ii) Analisar os efeitos da fragmentação partidária sobre os padrões de formação das coalizões de governo, em relação ao número de players relevantes e à proximidade ideológica entre eles; (iii) Analisar os efeitos da dinâmica da formação da coalizão no comportamento parlamentar, mais especificamente sobre a capacidade dos presidentes em impor sua vontade, conquistando adesão legislativa, e disciplinando uma coalizão de governo em torno das suas vontades.

Como as coalizões fazem parte do nosso objeto, cabe-nos oferecer uma definição para deixar claro o que entenderemos por coalizões nesta dissertação. Mesmo que a literatura sobre coalizões tenha maior peso em sistemas parlamentaristas, seguimos a orientação de Albala (2016) de que a literatura carece de uma leitura presidencializada das coalizões.

Em uma leitura presidencializada, uma coalizão de governo seria: “uma aliança de partidos com o objetivo de ação governamental comum, em torno de um *formador* presidencial, em convergência dos recursos organizacionais levando em conta o número de cadeiras legislativas para a distribuição das carteiras ministeriais entre os participantes” (Albala, 2016).

Para deixar ainda mais claro, outra definição que caberia bem a nossa pesquisa é proposta por Cheibub et. al. (2004): “uma coalizão de governo é definida por um conjunto de legisladores que pertencem a partidos que ocupam cargos de gabinetes ministeriais”. Cheibub et. al. (2004) falam também da coalizão legislativa “que corresponde a um conjunto de diferentes partidos que votam juntos no legislativo”. Em outras palavras, um governo de coalizão é o ‘resultado da negociação entre dois ou mais partidos, que requer força suficiente e compromissos tanto no âmbito do Executivo como no âmbito Legislativo’ (Albala; Reniu, 2018).

Ao estudar governos de coalizão, é necessário compreender que partidos não são entidades fixas e operam sobre constantes quebras de acordos decorrentes de interesses dos seus integrantes e incentivos institucionais diversos, como ciclos eleitorais e movimentações internas no Legislativo (Muller, Strom, 2000); (Albala, 2018). As coalizões de governos e as coalizões legislativas trabalham em uma lógica de ciclos, e o interesse eleitoral pode servir como marcador bastante claro do início e fim desses ciclos, mas não é o único (Martin; Vanberg, 2011). Esses ciclos devem considerar diferentes variáveis como número dos partidos legislativos, comportamento eleitoral dos atores, crises políticas, crises econômicas, entre outras questões que podem dar fim a uma coalizão e dar início a outra (Abranches, 2014); (Albala, 2018).

É importante lembrar também, que processo de formação de coalizão de governo no presidencialismo brasileiro é centrado no presidente, que é a figura política mais poderosa na análise desses ciclos, pois tem liberdade para manejar recursos, nomear e demitir ministros quando bem entender, de acordo com as prerrogativas constitucionais.

Dito isso, após definir o que entenderemos como coalizão, sua leitura presidencializada e a ideia de ciclos da coalizão, definimos o que queremos dizer sobre dinâmica das coalizões. No exercício de compreender parte de suas causas e consequências para o processo decisório, estabelecemos algumas hipóteses.

Sobre a dinâmica da formação das coalizões:

H1: *Quanto maior o número de partidos, maior a probabilidade de casos de presidencialismo minoritário e, portanto, maior a necessidade de se formar coalizões. Em contrapartida, quanto menor o número de partidos, maior a possibilidade de o Presidente obter maioria parlamentar*

e menor a necessidade de se formar coalizões (Chasquetti, 2001); (Jones, 2005); (Garrido, 2003); (Albala, 2016).

H2: Quanto maior a fragmentação partidária no Legislativo, maior será a distância ideológica entre os partidos da coalizão.

Sobre a relação entre fragmentação partidária na Câmara, formação das coalizões e comportamento legislativo:

Hipótese3: Quanto maior a fragmentação partidária no Parlamento e da coalizão, menor N de propostas estatutárias pelo Executivo ao Parlamento.

H4: Quanto mais fragmentado o Legislativo e maiores as coalizões, menor será a disciplina dessas coalizões.

H5: Quanto maior a distância ideológica da coalizão, menor a disciplina da coalizão.

H6: Quanto maior a distância entre a posição do partido do Presidente e a mediana da coalizão, menor será a disciplina da coalizão.

Com essas questões, queremos mergulhar nas discussões empíricas sobre o presidencialismo de coalizão brasileiro, num cenário cada vez mais complexo do sistema partidário e da política institucional do Congresso. Numa arena legislativa com muitos partidos, há um terreno fértil para o aumento do número de *veto players*⁹ partidários (Tsebelis, 2009). Isso faz com que os presidentes tenham que recorrer a vantagens posicionais para proteger as suas prerrogativas institucionais e garantir a governabilidade na relação entre poderes (Tsebelis; Há, 2013).

Esta dissertação se filia aos pressupostos neoinstitucionalistas, que argumentam que as coalizões não operam sob um ambiente livre de instituições. Por isso, não nega o impacto das mudanças institucionais geradas no médio e longo prazo, na formação e manutenção das coalizões. Isso não onera os formadores da coalizão da responsabilidade de buscar habilmente as condições ideais para impor suas vontades, o que Willian Riker¹⁰ chama de herestética: comportamento estritamente político que é a habilidade de “preparar o mundo para vencer”, considerando suas limitações.

Sendo assim, a presente dissertação divide-se em 5 capítulos.

⁹ Buscando tornar mensurável a afirmação do aumento dos Veto Players partidários, buscaremos verificar o aumento real do número de partidos efetivos na Câmara dos Deputados, utilizando o NEPP de Lakso e Taajapera (1979), assim como a mensuração da disciplina partidária afim de demonstrar o comportamento desses atores como veto players. Já como indicadores de governabilidade, utilizaremos as taxas de aprovação de medidas legislativas do Poder Executivo, além de índices de adesão ao governo e disciplina da bancada governista na Câmara dos Deputados, assim como o controle de postos chaves no Legislativo pela bancada do governo.

¹⁰ Comportamento que o autor denomina como puramente político, como o ato de construir um caminho racional utilizando as realidades do mundo ao seu favor.

No capítulo 1, buscaremos fazer uma revisão narrativa da teoria das coalizões no contexto institucional da política. Organizamos a literatura em gerações, as quais chamaremos de ondas, demonstrando a evolução dos estudos sobre coalizão na Ciência Política e expondo os principais achados, realizando uma síntese comparativa ao final de cada sessão.

O capítulo 2 vai mais adiante, aprofundando a discussão de coalizões em sistemas presidencialistas, e apresentando estudos que se propuseram a explorar a relação causal entre coalizões desempenho dos governos e comportamento legislativo. Buscamos verificar as perguntas mais frequentes desse tipo de pesquisa, assim como os métodos, técnicas, variáveis e indicadores mais utilizados, por meio de um resumo de revisão. Concluimos esse capítulo explorando mais a literatura sobre o nosso caso, investigando os achados sobre poder de agenda e comportamento legislativo no Brasil.

O capítulo 3 faz uma exposição detalhada dos materiais e métodos de pesquisa, nossas fontes, as variáveis movimentadas, os indicadores, nossa unidade de análise e os métodos e técnicas de mensuração. Por fim, o capítulo 4 apresenta uma análise empírica sobre as coalizões de governo formadas no Brasil. Falaremos também sobre os efeitos da fragmentação partidária no legislativo sobre as características das coalizões principalmente em relação a número de partidos legislativos e a possível distância ideológica entre eles. Na última parte da sessão apresentamos dados empíricos sobre o impacto das diferentes coalizões de governo no comportamento legislativo.

1. TEORIAS DA COALIZÃO

A importância dos estudos de formação de governos em democracias multipartidárias reside na tentativa de compreender a capacidade que determinado sistema político tem de resolver problemas da competição social na esfera institucional, unindo diferentes grupos políticos para transformar demandas em políticas efetivas. Tal proposição nos leva a pensar sobre a importância de um regime democrático construir uma institucionalidade capaz de gerar consenso ou de constituir regras de resoluções de conflitos entre partidos gerando estabilidade democrática e governos com bom desempenho.

Por isso, muito se fala que a literatura sobre coalizões na política reside no centro do debate sobre a governabilidade. Democracias onde um partido político governa sozinho sem a necessidade de uma coalizão são casos cada vez mais raros, e na opinião de Lijphart (2019) não são nem mesmo os mais ideais ou desejáveis. Mesmo em democracias que historicamente conviveram com o bipartidarismo, como o caso da Espanha, a recente crise do sistema partidário exigiu a formação de um governo de coalizão até então nunca experimentado nesse país¹¹.

Processos como esses, dentre outros, são assunto de uma agenda de pesquisa conhecida como “teorias da coalizão”. Essa agenda corresponde a extensa gama de estudos com contribuições empíricas e debates teóricos aprofundados. Um debate que se estende desde abordagens ampliadas das coalizões, considerando vínculos entre atores sociais como alianças de classe e alianças de setores da sociedade civil com o Estado, até uma abordagem institucionalizada levando em conta apenas o ambiente político institucional endógeno às estruturas do estado.

Buscaremos explicitar esse assunto numa breve revisão de literatura com foco nas coalizões em contexto institucional, ou seja, nas alianças entre grupos políticos institucionalizados dentro do jogo político da relação Executivo-Legislativo. Dividimos as teorias em famílias geracionais de acordo com uma leitura de evolução da área ao longo do tempo, mas buscamos chamar e tratar como ondas, para deixar claro que não há oficialização, nem reconhecimento comum entre autores sobre essas gerações.

¹¹ Após um processo duradouro de crises e reviravoltas eleitorais, a Espanha vive hoje um inédito governo de coalizão formado por partidos de centro-esquerda e esquerda autointitulada de Coalizão Progressista. Após o pleito eleitoral de abril de 2019, nenhum partido conseguiu formar uma maioria sozinho, o que causou estranheza nos atores políticos estabelecidos, como o Primeiro-ministro socialista Pedro Sanchez, que convocou novas eleições para novembro do mesmo ano na esperança de que seu partido (PSOE) pudesse exercer uma maioria sem a necessidade de coalizão. O resultado não surtiu o efeito esperado, o PSOE perdeu três cadeiras e ainda viu os partidos do bloco de esquerda perderem algumas cadeiras, o que forçou o Primeiro-ministro socialista a anunciar uma coalizão de governo com o Podemos e demais partidos de esquerdas regionalistas.

1.1. Teoria universalista e escolha racional

A ação de atores coletivos é interesse de longa data das Ciências Sociais. Talvez o mais famoso desbravador desses estudos foi Mancur Olson (2015), que, tomando como referência grupos sociais e instituições norte-americanas, realizou estudos sobre o comportamento coletivo buscando formular uma teoria de como pequenos e grandes grupos se organizam na busca de interesses comuns. Outro exemplo clássico da literatura da Ciência Política é Anthony Downs (2013) e a *Teoria Econômica da Democracia*, que utiliza pressupostos econômicos para compreender a racionalidade do comportamento individual na escala dos eleitores e dos partidos políticos na caça desses votos.

Segundo Zeitlin (1975), teorias sobre coalizões derivam de um processo de evolução das chamadas teorias da decisão coletiva. Essas teorias estavam preocupadas em produzir pressupostos universais para as ações em grupo e definiram essa espécie de união de indivíduos como “coalizões”, termo que permeia desde então o vocabulário de meios empresariais e agências de governo (Von Neumann; Morgenstern, 1944); (Caplow, 1956), (Vinacke; Arkoff, 1957); (Gamson, 1961); (Zeitlin, 1975).

Buscando uma definição universal dentro da teoria das decisões coletivas, Zeitlin (1975) definiu coalizões como "liga momentânea entre elementos com interesses antagônicos, para os quais as partes se voltam, depois de atingidos os fins desta espécie de liga" (p.47). Outra definição nesse sentido é oferecida por Thibault e Kelley (1959), que estabelece coalizões como "a ação em conjunto de duas ou mais pessoas visando a alterar o resultado relativo a outras pessoas."

No entanto, sem dúvida, os pais do legado das teorias da coalizão em Ciência Política são Gamson (1961) e Riker (1962). Mesmo que os autores estivessem interessados em uma teoria geral de coalizões na política, eles acabaram teorizando sobre a formação de gabinetes como tais (Gamson, 1961, 1964); (Riker, 1962).

Suas proposições influenciaram profundamente o estudo sobre formação de gabinetes de governo, no qual os autores preveem que as coalizões vencedoras se formam em torno da posse de recursos minimamente necessários (Riker, 1962); (Gamson, 1961; 1964). No contexto de governos, os recursos e responsabilidades são repartidos de modo proporcional (Lei de Gamson), com base no número mínimo de recursos necessários (cadeiras parlamentares) para se obter uma maioria de votos legislativos (princípio da maioria mínima vencedora de Riker).

Tais proposições foram declaradas como filiadas à teoria da escolha racional, pois partem do princípio de que todos os agentes possuem informações perfeitas, o que facilita a tomada de decisão (Luebbert, 1983). Supunha-se também, pelos autores, que a coalizão vencedora (independentemente de seu tamanho) seria formada por atores que recebem

recompensas fixas, divididas proporcionalmente entre seus membros de acordo com os recursos (votos) que eles trouxeram para a coalizão (Gamson, 1961; 1964). Nesse sentido, a Lei de Gamson, ou *Lei da proporcionalidade*, afirma que as coalizões devem ser formadas mediante a distribuição proporcional entre aliados dos recursos em jogo.

Coube a Riker (1962) teorizar sobre o “princípio do tamanho”. O autor definiu teoricamente o que chamou de *Minimal Winning Coalition* (MWC - Coalizão Mínima Vencedora)¹², como o critério central para a coesão e durabilidade de um governo de coalizão (Riker, 1962). Para Riker (1962), o jogo político pós-eleições produz um lado vencedor e um lado perdedor, e o ideal e mais provável é que o lado vencedor seja a maioria. No entanto, na lógica do autor, a maioria ideal é uma ‘maioria reduzida’, mais próxima possível dos 50% +1 do número de cadeiras, para que cada membro da coalizão possa desfrutar da posse do maior número possível de benefícios materiais de governo. Quanto mais recursos cada membro da coalizão desfruta, menor será o incentivo para deserção.

Juntando as duas proposições, é possível falar sobre motivações naturais e possíveis para os membros participarem da coalizão, e mais ainda, para que eles permaneçam fiéis à coalizão o tempo que for necessário para a duração de um governo (Ganson, 1961); (Ricker, 1962). É necessário dizer que, se distribuídos proporcionalmente os recursos, cada jogador vai contribuir com a sua parcela de responsabilidade na coalizão. Quanto mais próximo de uma coalizão mínima (50%+1), maiores são os custos da traição para toda a maioria e para quem traiu, o que “forçaria” a disciplina dos membros da coalizão, reduzindo a necessidade de negociação com atores fora dela e casos de indisciplina no governo (Riker, 1962); (Gamson, 1961).

Buscando organizar de forma sintética os argumentos da primeira onda de estudos da coalizão, o quadro 1 traz uma descrição resumida de seus postulados para estabelecer um pressuposto geral que une as teorias e os pressupostos específicos de cada uma delas:

¹² Traduzido livremente pelo autor.

Quadro 1. Descrição sintética dos pressupostos da primeira onda de estudos da coalizão:

Descrição	Pressuposto geral	Teorias	Princípios	Pressupostos específicos	Referências
Teorias universalistas e escolha racional	Coalizões de governos são formadas por Políticos racionais que visam maximizar a busca por recursos de governo (gabinetes) e recompensas materiais para suas bases.	Lei de Gamson	Princípio da proporcionalidade	Os agentes de uma coalizão visam maximizar os recursos materiais de governos, de acordo a proporcionalidade de recursos (votos/cadeiras legislativas) que trazem para a coalizão e para a tomada de decisão.	Gamson (1961)
		Coalizão vencedora mínima	Princípio do tamanho e da maioria	As coalizões serão formadas por atores racionais que buscarão maximizar seus ganhos por meio de coalizões mínimas e ignorando atores supérfluos. Quanto menos integrantes presentes na coalizão majoritária, maior será a posse de recurso e menor será possibilidade de infidelidade e deserção.	Riker (1962)

Fonte: Elaboração própria.

Sem dúvida, o mérito dos autores da primeira onda foi trazer os postulados presentes nas teorias universais da teoria da decisão coletiva para a análise em política. Mas com o tempo e a evolução dos casos, as teorias dos desbravadores tornaram-se passíveis de críticas. A primeira delas foi falta de empirismo e a sua distância para com a política real.

Em uma revisão sobre as teorias das coalizões, Albala (2018) expõe algumas fraquezas da teoria de Riker. Dentre elas, está a concentração na teoria da escolha racional carente de empirismo, tomando os legisladores como atores isolados, sem considerar os partidos e o próprio poder legislativo como estruturas às quais eles pertencem. Os autores desconsideram ainda a necessidade de uma margem de segurança para traições desses atores, encerrando a discussão na proporcionalidade (Leiserson apud. Albala, 2018).

Outra crítica apontada pela literatura é que a teoria de Riker sofre de concepções fracas e refutações empíricas. De fato, ao considerar as retribuições políticas baseadas no desempenho eleitoral, expressas pelo número de assentos no parlamento, a teoria de Riker não leva em consideração a possível indisciplina dos parlamentares por fatores exógenos, tais como questões paroquialistas, pela volatilidade eleitoral, e ainda desconsidera a possibilidade de governos minoritários.

Tsebelis e Há (2014) reforçam que as teorias iniciais da coalizão baseadas na escolha racional e em jogos cooperativos são cegas à política. O seu ponto fraco está justamente na sustentação de que as coalizões são formadas apenas para incluir os atores necessários para formar uma coalizão vitoriosa (majoritária em números), ignorando o interesse dos atores envolvidos, suas ideologias, assim como a realidade política institucional em diferentes democracias, virtudes das gerações posteriores (Tsebelis, 2009; Tsebelis; Há, 2014).

A partir dos primeiros desdobramentos da teoria sobre as coalizões de governo com foco na ação coletiva e na escolha racional, a segunda onda dos estudos de coalizão estabeleceu teorias que buscaram dar validade empírica aos postulados dos desbravadores, assim como preencher lacunas deixadas por eles, como veremos na próxima sessão.

1.2. A inclusão da ideologia como variável e dos partidos políticos como atores centrais nos estudos da coalizão

Não há dúvidas do mérito dos trabalhos de Riker e Gamson como desbravadores de um amplo campo dos estudos das coalizões de governo. Os postulados de Riker incentivaram a segunda onda dos estudos da coalizão que se uniram em torno da chamada *Teoria da Coalizão Vencedora Mínima Fechada*. Foram mantidos por essa nova onda, parte da proposta de filiação à teoria da escolha racional, onde a principal motivação para a formação da coalizão é a procura por recursos (gabinetes), e a ideia de que as coalizões vencedoras ideais são as majoritárias mínimas.

No entanto, o mérito desses que olharam sobre os ombros dos desbravadores, e o que os diferem nos postulados, é a inclusão da ideologia como variável independente e dos partidos políticos como atores centrais na formação da coalizão (Axelrod, 1970); (De Swaan, 1973); (Dodd, 1976); (Laver; Shofield, 1990). Mergulhou-se no mundo real da política, com empirismo, utilização de métodos estatísticos e criação de modelos teóricos complexos. O objeto aqui é a formação da coalizão de governo mantendo fidelidade ao princípio do tamanho e da maioria mínima, mas agora incluindo as vontades ideológicas dos atores e os partidos políticos como agentes agregadores dessas demandas (Axelrod, 1970); (De Swaan, 1973).

Assim, autores como Axelrod (1970) e De Swaan (1973) introduziram o critério de proximidade ideológica aos pressupostos da maioria mínima vencedora de Riker, de modo a aumentar o nível de previsibilidade e profundidade da teoria. Para os autores, os partidos políticos devem ser considerados atores racionais que visam implementar políticas de seu interesse na busca da reeleição (Axelrod, 1970); (De Swaan, 1973). Por isso, quando necessitam formar um governo de coalizão começam pelos “parceiros”, aqueles em que as diferenças políticas são mínimas, para aprovar suas políticas com poucas concessões (De Swaan, 1973).

A inclusão da ideologia e dos partidos políticos deu mais complexidade ao assunto, trazendo também o sistema partidário para o debate. Dodd (1976) analisou a polarização ideológica e os conflitos de clivagens inter e intrapartidários para prever ‘a vontade de coalescer’ dos atores. Os autores reforçam, no entanto, que só vontade não bastava, pois, para

entrar em uma coalizão, os partidos políticos precisam de um grau de segurança quanto a informações, movimento dos atores e polarização do sistema partidário (Dodd, 1976).

Nesse sentido, para Warwick (1998), a distribuição das recompensas é assunto central dessa teoria como motivo para coalescer. Ainda que proporcional, essa distribuição tende a ser desigual entre atores centrais e periféricos do sistema partidário. Mesmo que a ideologia seja decisiva, o partido formador sempre vai considerar o tamanho dos parceiros de coalizão e seus recursos para a distribuição proporcional dos gabinetes.

Laver e Shepsle (1988) vão ainda mais longe. Partindo do princípio da distribuição desigual, falam das maiores probabilidades de controle da coalizão pelo legislador mediano, dentro da teoria informacional. Os autores afirmam que em sistemas partidários minimamente fragmentados sempre há um partido de centro, capaz de abrigar o “legislador mediano” (com preferências ao centro), que terá vantagens na participação da coalizão e na decisão de delegar poder ao Executivo (Laver; Shepsle, 1988); (Budge; Laver, 1993). Na visão dos autores, esses partidos servem como ditadores ideológicos do sistema partidário, *membro de fato* ou *formador* mais provável de qualquer coalizão.

O quadro 2 resume de forma geral os postulados do que chamamos aqui de segunda onda dos estudos da coalizão:

Quadro 2. Síntese e pressupostos da segunda onda das teorias da coalizão:

Descrição	Pressuposto geral	Teorias	Princípios	Principais argumentos	Referências
Teorias da formação ideológica e partidária da coalizão	Coalizões de governos são formadas por maiorias mínimas de representantes, alocados em partidos políticos que compartilham programas de políticas em comum. Os partidos são atores racionais que participam da coalizão para implementar políticas e maximizar as chances de reeleição.	Coalizão vencedora mínima fechada	Princípio do tamanho + princípio da proximidade ideológica	As coalizões são formadas por maiorias mínimas de políticos alocados em partidos com proximidade ideológica.	(Axelrod, 1970); (De Swaan, 1973).
		Teoria informacional	Princípio da posição estratégica, proporcionalidade e vontade de coalescer	Partidos políticos precisam de um grau de segurança quanto a informações, movimento dos atores e a polarização do sistema partidário, para coalescer. Partidos periféricos e menores do sistema partidário tem menos informação e recebem menos recursos quando participam da coalizão.	(Dodd, 1976).
			Princípio do tamanho + legislador mediano	Nos sistemas políticos multipartidários, as coalizões são orquestradas pelo legislador mediano. Esses legisladores estão presentes em partidos centrais do espectro ideológico, e servem de "ditadores ideológicos" do sistema partidário, sendo <i>membros de fato</i> de qualquer coalizão e tendo a maior probabilidade de figurar como o formador desta.	(Laver e Shepsle, 1988; Budge e Laver, 1988).

Fonte: Elaboração própria.

Acompanhando e contribuindo com a evolução da Ciência Política moderna, o mérito dessa geração foi, sem dúvida, o empirismo. No entanto, os estudos dessa segunda onda ainda são considerados pelos intérpretes como abordagens “livres de instituições”, ancoradas em teorias como o equilíbrio de Nash e as teorias da negociação cooperativa (Diemeier, 2006).

Houve também contribuição fundamental da teoria distributivista e informacional utilizada nos estudos legislativos americanos (Shepsle, 1979), iniciando o caminho dos estudos da coalizão rumo ao neoinstitucionalismo. Essa junção teórica foi importante para compreender a relação entre legisladores, comissões parlamentares e delegação de poder de agenda dentro da coalizão (Laver; Shepsle, 1986).

Acompanha a lista de méritos, a produção de modelos de análises sofisticados, com uso de regressões matemáticas complexas que deram respostas práticas às teorias universais da primeira onda. No entanto, esses estudos sofrem de deficiências teóricas, pois, grande parte dos estudos empíricos se baseiam em análise bivariada.

Os estudos dessa geração não renunciaram ao princípio da maioria, por exemplo, ignoraram a possibilidade de que gabinetes minoritários tenham sucesso. Como aponta Luebbert (1983), essa geração assume que o principal objetivo dos atores é participar de uma coalizão vencedora majoritária, com pouca ou nenhuma consideração dada às coalizões minoritárias.

Além disso, os estudos da segunda onda focam na formação dos gabinetes numa perspectiva histórica estática, assim como consideram os partidos como atores unitários (Alballa, 2018). Os atores criticam o que chamam de Hollywood History, ou seja, a mera preocupação de quem assume a posição ministerial ignorando a dinâmica temporal e o ciclo da coalizão.

A falta de dinâmica temporal desses estudos ignora a vida e morte das coalizões como um ciclo, refém de crises, autorregulação e até mesmo disputas pré-eleitorais (Muller; Strom, 2000). O foco limitado na negociação estática entre partidos também ignora os conflitos intrapartidários que podem surgir ao longo de uma legislatura, desconsidera possibilidades de disputas de facções internas dos partidos políticos pela distribuição das pastas e a indisciplina partidária como jogos ocultos de estratégia de parte dos membros, para deslegitimar ou dar voto de desconfiança aos líderes (Tsebelis, 1998).

Tsebelis (2009) relativiza ainda o *princípio do legislador mediano* como um ditador ideológico de um sistema partidário e eterno formador ou membro da coalizão, utilizando argumentos institucionalistas para sustentar a sua crítica. Tsebelis defende que o princípio do legislador mediano depende da falta de vantagens institucionais para o chefe de governo em

determinada constituição; assim, na falta de mecanismos constitucionais de poder de agenda, as alianças com o centro são estratégias sensatas para a duração dos governos (Tsebelis, Há, 2014)¹³.

A terceira onda dos estudos das coalizões, como veremos a seguir, inclui pressupostos institucionalistas na análise. As coalizões passam a ser observadas como resultado do desenho institucional das democracias e/ou da habilidade do formador em manejar recursos institucionais disponíveis para o gerenciamento delas. Os partidos políticos deixaram de ser considerados de forma isolada, mas como resultados de combinações institucionais, como parte de um sistema partidário pouco ou muito fragmentado, ou até mesmo resultado da cultura político-institucional de determinada democracia.

1.3. O neoinstitucionalismo como princípio dos estudos da coalizão

Acompanhando a evolução da Ciência Política moderna e do seu *mainstream*, a terceira onda dos estudos das coalizões tem como destaque a inclusão de pressupostos do neoinstitucionalismo, análise empírica multivariada e a complexificação dos estudos de política comparada. O pressuposto que reúne essa geração é a ideia de que coalizões não operam em um mundo livre de características institucionais. No entanto, esses estudos mostram não só que há regras que estruturam o processo da formação de governos de coalizão, mas também como as coalizões funcionam depois de formadas.

Os novos pressupostos aumentam a complexidade da análise das coalizões, ao relativizar conceitos até então tidos como hegemônicos, utilizando estudos comparativos, demonstrando a governança da coalizão em termos de poder de agenda, como elas operam em diferentes democracias e a intimidade dessas questões com a regra do jogo dos diferentes casos (Lijphart, 2019); (Tsebelis, 2009); (Raile et. al., 2011); (Strom, 1990); (Strom et. al., 1994).

Para Diemeier (2006), entender essa geração de estudos da coalizão como filiada ao neoinstitucionalismo não quer dizer que as anteriores negligenciaram totalmente as instituições. Sistemas partidários, regras eleitorais ou características constitucionais sempre desempenharam um papel importante nos estudos da coalizão. Mas, para os neoinstitucionalistas, os modelos

¹³ O recente caso do Canadá pode ilustrar esse exemplo. Nas eleições federais de 2019, o Partido Liberal liderado pelo Primeiro-Ministro Justin Trudeau conquistou 46% das cadeiras legislativas, não alcançando o número mínimo de 50%+1 para aprovação de Projetos de Lei. Baseando-se na institucionalidade canadense que garante o governo ao partido mais votado independente de ter atingido ou não maioria parlamentar, desde que garanta voto de confiança da maioria dos representantes da Câmara dos Comuns, o Partido Liberal conquistou o voto de confiança de legendas menores, sem necessariamente formar uma coalizão de governo, formando assim um governo minoritário.

formais de política devem incorporar as instituições como essenciais para compreender as coalizões de governo, para além de meras variáveis por vezes até ausentes (Diemeier, 2006).

O entendimento de que os atores envolvidos nos processos da coalizão são racionais, presente nas gerações anteriores - pensamento que não necessariamente precisa das instituições - foi mantido, mas a ideia de que esses detêm informações perfeitas e simétricas foi questionada quando se incluiu desenhos institucionais (Baron, 1989); (Strom et. al., 2008).

A introdução do neoinstitucionalismo na análise das coalizões tem duas raízes de contribuição essenciais, uma empírica e outra teórica. Sem dúvida, uma das contribuições empíricas mais inovadoras foram os trabalhos de Strom (1984,1990) sobre gabinetes minoritários, suas possibilidades e desempenho, que questionou o pressuposto da maioria mínima vencedora de Ricker (mantido pelos autores da segunda onda, hegemônicas, até então, sobre tamanho das coalizões e desempenho de governos). Strom (1984, 1990) mostra que gabinetes minoritários representaram cerca de 35% dos governos em democracias parlamentares da Europa Ocidental pós-guerra, entre 1945 e 1980.

Outra contribuição empírica importante foram os achados sobre estabilidade dos gabinetes de Browne e Gleiber (1984), um marco de uma literatura sobre como as coalizões operam na prática.

A novidade teórica ficou por conta da inclusão de pressupostos e modelos formais da teoria informacional dos estudos legislativos americanos (Shepsle, 1979), da análise dos interesses em políticas das coalizões (Laver, Shepsle, 1990) e dos pressupostos dos modelos de negociações sequenciais e jogos não cooperativos (Baron, 1989).

A premissa dessa geração foge da ideia de formação estática da coalizão e alocação de gabinetes, passando a pensar como as instituições não só moldam a maneira como serão formadas as coalizões, como também induzem as práticas de manutenção dos governos (Laver; Shepsle, 1996), sob qual o ambiente as coalizões sobrevivem Browne et. al, (1984), quais os incentivos institucionais para que esses governos operem (Tsebelis, 2009); (Lijphart, 2019); somadas as preocupações como o processo de tomada de decisão; (Martin; Vanberg, 2004); (Hiroi; Rennó, 2014), (Cheibub et. al, 2004).

Uma das questões de pesquisa exploradas em democracias parlamentaristas é: o que torna determinado grupo político o formador da coalizão. Foram exploradas, então, as *vantagens do formador* ou do Poder Executivo nesse processo. Constatou-se de antemão que essa vantagem não é apenas ideológica, como previam estudos anteriores com a ideia do parlamentar e do partido mediano, mas também de ordem institucional ou até mesmo informacional. Segundo os autores, o *formador* predispõe de vantagens eleitorais, prerrogativas

constitucionais, recursos institucionais de posição (postos-chaves na administração) e até mesmo de vantagens de ordem financeira, para formação e manutenção da coalizão de governo.

Para Martin e Vanberg (2011), a variável eleitoral é fundamental tanto para definir o formador quanto para compreender a vontade dos partidos em coalescer. Coligações eleitorais podem ajudar a compreender que partidos que disputam juntos eleições em coligações tendem a formar coalizões no Legislativo (2011). Assim, fugindo da lógica de partidos políticos como atores estáticos, esses estudos visam compreender a vontade de coalescer com olhar multivariado, e isso se aplica a condições formais como também ao sistema eleitoral (Sartori, 1976); (Albala, 2013).

De fato, as regras eleitorais e as características dos sistemas partidários (entre mais ou menos fragmentado) podem levar a diferentes níveis e possibilidades de necessidade de se estabelecer uma coalizão (Chaisty; et. al., 2014). Diante desses aspectos, Chaisty et. al. (2014) sugere um índice de necessidade da coalizão, que leva em conta indicadores institucionais como a fragmentação e polarização do sistema partidário.

De outro modo, o arcabouço constitucional pode ajudar a explicar como as coalizões se formam para governar. Defende-se que as disposições constitucionais podem trazer regras em relação à convivência entre o chefe de governo e a legislatura (ou entre poderes no caso do presidencialismo), como também podem prever as regras para formação da coalizão como assinatura de acordos e compromissos entre portfólios partidários¹⁴ (Strom, 1990); (Strom, et al. 1994). Além disso, o texto constitucional pode deixar claro sobre a quem recaem determinadas prerrogativas exclusivas de legislar em determinados temas, o que estabelece vantagens ao formador (Muller, Strom, 1999); (Figueiredo; Limongi, 2001).

Essas vantagens de prerrogativas são classificadas por Tsebelis (2009) como vantagens institucionais, as quais são essenciais para definir o poder que o Executivo tem, tanto em matéria da formação como de manutenção da coalizão (Tsebelis, 2009). Para o autor, quanto mais vantagens institucionais tem o Executivo, menor a necessidade de vantagens posicionais, ou seja, reduz-se a necessidade do partido no governo de se alinhar ideologicamente com membros da legislatura tanto para formar como para manter a coalizão¹⁵ (Tsebelis, 2009), (Tsebelis; Há, 2014).

¹⁴ Algumas democracias parlamentaristas só permitem que o parlamento estabeleça o voto de confiança em um governo após a apresentação de um plano de governo e de acordos e compromissos firmados entre membros da coalizão.

¹⁵ É nesse ponto que Tsebelis (2009) relativiza os postulados da geração anterior sobre o legislador mediano como ditador do formato da coalizão nas democracias. O autor não vê motivos para que executivos com fortes prerrogativas e que concentrem poder de veto recorram sempre ao centro político para formar coalizão ou para aprovar matérias legislativas.

A abordagem dos atores com poder de veto de Tsebelis também foi utilizada na análise das coalizões. O autor fala sobre como determinados tipos de coalizões (quanto mais ou menos disciplinadas e coesas) servem como indicadores na contagem do número de atores com poder de veto (Tsebelis, 2009).

Por outro lado, foram exploradas as opções e recursos disponíveis para que o Executivo e os líderes partidários possam impedir que os membros sucumbam à tentação do afastamento (Laver, Shepsle, 1999); (Camerlo; Pérez Liñán, 2015); (Figueiredo e Limongi, 2001); (Bertoni; Pereira, 2017). Manejar recursos institucionais conhecidos como *Executive Toolbox* (Raile et. al., 2011) é essencial na manutenção das coalizões. Esses recursos de ordem estrutural, ou até mesmo financeira, estão à disposição do Executivo para uso estratégico e proporcional, pois são importantes para manutenção da disciplina da coalizão e para a resolução de possíveis conflitos internos (Bertoni; Pereira, 2017).

Mais um aspecto abordado nos estudos desta terceira onda diz respeito a como as coalizões decidem, e até que ponto os partidos que participam da coalizão têm autonomia para implementar políticas, discutidas junto à teoria informacional (Laver; Shepsle, 1990).

Após uma série de artigos, os autores chegaram ao argumento da autonomia ou do “governo ministerial” (Laver; Shepsle, 1996). Defende-se que a formação de um governo de coalizão tem por base acordos sobre a autonomia dos ministros. Uma vez que decidem por participar da coalizão, os partidos irão investir em controle informacional de uma pasta ministerial e buscarão implementar políticas públicas de sua preferência (Laver; Shepsle, 1996).

O argumento do “governo ministerial” acredita que cada Ministro de Estado é responsável pelas decisões do seu ministério com total autonomia e ausência de interferências dos demais partidos da coalizão. Esse equilíbrio e autonomia ministerial são alcançados porque seriam a melhor opção para todos, visto que, quando um partido assume a pasta, se compromete a não implementar políticas de outros partidos, contrárias aos seus interesses (Laver; Shepsle, 1996). Mas mesmo Laver e Shepsle (1996) encontram limites na ideia de governo ministerial, e relatam que existem governos entre os extremos do governo burocrático, e de governo ministerial¹⁶.

¹⁶ Dentre esses extremos apresentados por Laver e Shepsle (1996), há 6 modelos possíveis: **1. O governo burocrático:** onde a composição da burocracia determina as políticas adotadas; **2. O governo legislativo:** todas as decisões sobre políticas públicas são tomadas pela legislatura; **3. O governo do primeiro-ministro:** aqui as preferências do Primeiro-Ministro determinam as políticas adotadas; **4. Governo de partido:** partidos bem organizados e disciplinados controlam o governo e, em consequência, controlam as decisões políticas tomadas; **5. O governo do gabinete:** as decisões são tomadas coletivamente; **6. O governo ministerial:** as políticas adotadas por cada ministério refletem as preferências do ministro que o lidera.

Reconhece-se, assim, os limites do argumento do governo ministerial tanto teóricos quanto práticos. A contraposição teórica e empírica ao argumento da autonomia ministerial está no princípio da interferência mútua ou mecanismos de controles mútuos de formulação de uma agenda coletiva entre parceiros da coalizão.

Para Martin e Vanberg, (2011) a variável eleitoral é fundamental para compreender o grau de autonomia da coalizão, entre a autonomia e a responsabilidade mútua. Os autores reforçam que partidos governam juntos, mas na maioria das vezes disputam eleições de forma separada, incentivo suficiente para que ministros de determinados partidos permitam que seus pares implementem suas vontades apenas de maneira parcial (Martin; Vanberg, 2011). Nesse sentido, os partidos até teriam incentivos para impor suas preferências como ponto ideal, mas esbarram no fato de que os demais partidos da coalizão se sentem responsabilizados por todas as decisões tomadas em seu âmbito (Martin; Vanberg, 2011)¹⁷.

Diferentes partidos também apresentam diferentes preferências por ministérios específicos, pois acreditam que, uma vez no governo, podem ter vantagens em determinados temas na implementação de políticas (Martin; Vanberg, 2011). Para um partido com pautas verdes, o Ministério do Meio Ambiente tem elevada importância; para um partido trabalhista, o Ministério do Trabalho; e para todos, estar o mais próximo possível do chefe de governo é o ideal (Laver; Hunt 1992); (Warwick; Druckman 2001).

Nesse sentido, o complexo jogo legislativo e de implementação de políticas pode trazer à tona as diferenças entre os membros da coalizão e encerrar seus ciclos próximos a períodos eleitorais, assim como os partidos da coalizão podem apresentar propostas de conteúdo discordante do formador, mirando estrategicamente as eleições (Martin; Vanberg, 2011); (Muller; Stron, 1999). Muller e Stron (1999) também acreditam que os partidos estão interessados em votos quando decidem sobre uma política. Assim, as decisões podem até ser individuais (de um ator da coalizão), mas as responsabilidades são coletivas, principalmente porque os atores são incentivados a pensar na reeleição, principal objetivo dos políticos segundo a teoria formal.

Outros estudos se debruçaram na complexificação desse tema, buscando compreender a responsabilidade e controle horizontal das coalizões, dedicando-se a analisar as disposições dos atores e dos partidos legislativos que participam da coalizão em: construir a agenda

¹⁷ Os autores exemplificam o complexo caso da discussão da reforma tributária alemã, na coalizão entre Sociais-Democratas e Liberais, partidos de diferentes matrizes econômicas, onde “não se pode ter duas propostas de reforma tributária sendo aprovadas numa política real”. Assim, os partidos buscarão interferir na política um do outro para não ter prejuízos eleitorais (Martin; Vanberg, 2011).

legislativa, discutir os projetos nas comissões e realizar processo de prestação de contas na coordenação de gabinetes multipartidários (Santos; Almeida, 2011); (Carroll; Cox, 2012); (Ignácio; Rezende, 2015); (Lameirão, 2015).

Outro marco importante dessa geração é a discussão de coalizões em democracias presidencialistas. Até então, os estudos sobre coalizão limitavam-se às democracias parlamentaristas da Europa Ocidental, mas a terceira onda de democratização ampliou os interesses para a América Latina e as democracias pós-comunistas do Leste Europeu (Batista, 2014). De fato, esses estudos estabeleceram a existência e a viabilidade de coalizões no sistema de governo presidencialista (Abranches, 1989); (Deheza, 1998); (Altman, 2000), (Chasqueti, 2001); (Cheibub, 2007); (Cheibub et. Al., 2004), assim como serviram como antítese ao debate “*presidencialismo vs parlamentarismo*”, em que se afirmava que as coalizões eram impossíveis ou indesejáveis em democracias presidencialistas multipartidárias (Lins, 1994); (Mainwaring; Shugart, 2002).

Por fim, destacamos os estudos que incluem variáveis exógenas ao governo central no estudo da coalizão. Dentre eles, estão os autores que propõem a verticalização dos estudos da coalizão adotando a visão multinível da política, ou as “relações intergovernamentais” (Albala, 2018). Esses, em sua maioria, recaem sobre repúblicas federalistas, onde os partidos políticos competem em um ambiente diverso de sistemas partidários e regras eleitorais em um só território nacional¹⁸ (Miño; Busmail, 2015); (Albala; 2018).

Nesse sentido, incluem na análise a influência da coalizão nacional nas coligações regionais e na formação de coalizões em governos subnacionais (Freitas; Bizzarro-Neto, 2018). Albala e Reniu (2018) reúnem uma coletânea de textos dessa natureza com revisões de literatura e estudos de casos de diversos países que têm em comum a organização político-administrativa em unidades federativas.

Semelhante aos capítulos anteriores, organizamos os achados da terceira onda das teorias da coalizão em um quadro síntese, com os principais postulados desses estudos:

¹⁸ Miño e Busmail (2015) identificaram pelo menos quatro sistemas eleitorais diferentes nas vinte e três unidades federativas da Argentina, o que acarreta a existência de partidos regionais que só existem em determinadas províncias, e que podem ainda concorrer a pleitos nacionais. Essa característica da democracia argentina irá traduzir-se nas coalizões nacionais e na força do Peronismo e do Anti-peronismo como elementos capazes de unir diferentes elites de partidos regionais.

Quadro 3. Síntese dos estudos neoinstitucionalistas da coalizão:

Descrição		Teorias da Coalizão e o Neoinstitucionalismo	
Pressuposto Geral	Coalizões não operam em um ambiente livre de instituições, operam em ambiente político multipartidário complexo e com previsão de regras institucionais. Assim, a formação e o decorrer do funcionamento da coalizão dependem de fatores decisivos como desenho institucional, características do sistema partidário e até mesmo a cultura política de determinada democracia.		
Teorias/ estudos empíricos	Princípios	Principais argumentos	Referências
Teoria do equilíbrio induzido pela estrutura institucional	Equilíbrio de decisões entre Gabinetes Ministeriais <i>Versus</i> Legislatura	Governos de democracias parlamentares se formam com interesses em aprovar políticas de preferência dos partidos envolvidos no jogo legislativo. Portanto, há um equilíbrio entre os titulares das pastas ministeriais (como principal legislador de sua área) e os legisladores dos partidos políticos que formam a coalizão. Esse equilíbrio torna os governos estáveis. Um governo minoritário mantém essa estabilidade e não há maiorias para substituí-lo, pois não há acordo em políticas entre as partes que estão na oposição, assim, certos acordos entre centristas e independentes sobre políticas mantêm o equilíbrio e apoio ao governo. As políticas aprovadas pelas coalizões de governo e ministros dependerão das regras institucionais do sistema de comitê parlamentar e controle de plenário, e de restrições orçamentárias e de agenda.	(Laver; Shepsle, 1990)
Teoria dos jogos não cooperativos de Baron	Modelo de barganha legislativa, e negociação em sequência de coalizões	O proponente ou formador da coalizão é de acordo com alguma regra conhecida. Esses propõem políticas ou alocação de recursos a um grupo que tem certo número de votos no Legislativo. Esses recursos devem ser suficientes para garantir a vitória legislativa, e a sua distribuição não é proporcional, ela é altamente desigual, e deixa uma parte do todo parlamentar com pagamento zero e sem benefícios de políticas. O equilíbrio do ambiente legislativo é totalmente distributivista (dividir o dólar) e as preferências ideológicas nem sempre são capazes de ajudar na explicação desses equilíbrios.	(Baron, 1989; 1991); (Baron; Ferejohn, 1989)
Possibilidades de governos minoritários	Possibilidades de governos duradouros sob coalizões minoritárias	Confronta o princípio da maioria mínima vencedora de Riker. Governos minoritários são uma realidade nos diferentes sistemas de governo e sua existência não necessariamente constitui em fenômenos de crises. Governos minoritários podem se constituir por partidos que expressam apenas apoio legislativo ou por coalizões legislativas ad. Hoc formadas para aprovação de determinadas políticas.	(Strom ,1984; 1990)
Teoria partidária e de força do Executivo	Vantagens institucionais x Vantagens posicionais	As coalizões são formadas a partir de regras institucionais que oferecem maior ou menor vantagem ao <i>Partido Formateur</i> /ou ao Chefe de Governo (quanto maiores as vantagens, menor a dependência do centro político ou do parlamentar mediano), e gerenciadas por meio de ferramentas institucionais (<i>Executive Tooboos</i>) à disposição do partido formador ou do Chefe de Governo para operar essas vantagens. A necessidade e vontade de coalescer vão depender também de aspectos do desenho institucional e de características do sistema partidário.	(Tsebelis, 2009; Tsebelis e Há, 2013); (Ljphart, 2019)
Teoria informacional e coalizões no processo decisório	Governo ministerial x Responsabilidade mútua	Os agentes que compõem a coalizão contêm informações imperfeitas e assimétricas. Em um “governo ministerial”, cada Ministro de Estado é responsável pelas decisões do seu ministério, com total autonomia e ausência de interferências dos demais partidos da coalizão, pois domina as informações da sua pasta. Segundo o argumento da “responsabilidade mútua”, já que partidos governam juntos, mas disputam eleições separados, os agentes da coalizão buscarão interferir nas decisões de ministério que não fazem parte, visando principalmente evitar prejuízos eleitorais.	(Laver; Shpsle, 1996); (Martin; Vanberg, 2011)
Federalismo e Coalizões Transversais	Coalizões, coligações e relações intergovernamentais	Coalizões operam em contextos verticalizados, onde por vezes as coalizões nacionais se reproduzem em coligações de disputas de governos locais	(Albala; Reniu, 2018; Albala, 2018).

Fonte: Elaboração própria.

Fato é que a terceira onda dos estudos da coalizão é também a mais complexa, o que dificulta o exercício de síntese. Esses estudos contêm o que há de mais avançado em pesquisas no campo da Ciência Política, dialogando teoricamente com o neoinstitucionalismo. Buscando

dar maior complexidade aos problemas empíricos e teóricos de pesquisa, as coalizões passam a ser vistas como parte dos constrangimentos institucionais das democracias, e não mais como algo alheio a elas.

No entanto, essa não é uma agenda acabada. Novas teorias trazem para o debate algumas discussões que perpassam as relações políticas endógenas às instituições de governo, mas não deixam de incorporar pressupostos institucionalistas.

Di Tella (2015) chama atenção para fatores culturais e sociopolíticos das democracias. O autor chega a falar que é possível classificar as coalizões da Europa da segunda metade do século XX em “famílias”, devido ao seu padrão ideológico em determinados países e às características sociopolíticas dos membros dos partidos.

Na Argentina, para o autor, seria impossível compreender as coalizões políticas sem compreender o fenômeno político do Peronismo (Di Tella, 2015). O autor descreve em sua obra aspectos da cultura política da democracia argentina que fazem com que as coalizões de governo nesse país circundem em torno do peronismo:

“Num país onde: a direita permanece em um deserto eleitoral (...); com uma direita empresarial portenha que se organiza eleitoralmente de tempos em tempos com pouco sucesso(...), em que não há condições e cenário para partido de direita proclamar as vozes conservadoras sem disputar terreno com o Peronismo(...); onde *Unión Cívica Radical* (UCR) partido de direita que enfraqueceu-se após assumir o governo em um período de crises sem precedentes no final do século XX, praticamente desaparecendo após consecutivas crises (...); e uma esquerda com calor ideológico e eleitoral débil absorvido pelo Peronismo sindical, e pelo Kirchnerismo (...); as coalizões políticas giram em torno do fenômeno do Peronismo (Di Tella, 2015; p. 19, 20,21).

Podemos, assim, perceber que as explicações institucionais-culturalistas também são capazes de explicar coalizões de governo, e que as coalizões de governo refletem muitas vezes a pluralidade e a divisão de clivagens sociais, étnicas e religiosas de determinada democracia¹⁹.

Enfim, os méritos dessa geração são extensos. Os postulados sobre governos minoritários, a contribuição sobre a possibilidade de coalizões no presidencialismo, a inclusão de variáveis societais e de cultura política para entender casos específicos, e a inclusão das

¹⁹ Outro exemplo pouco conhecido é o da Bósnia-Herzegovina, país localizado nos Balcãs. O sistema de governo Bósnio é o presidencialismo tripartido. Nesse sistema político, coalizões representam as clivagens sociais que compõem o país pós-independência: Yúsualava, bósnio-mulçumano (Bósnico), Croatas e Sérvios revezam-se no governo a cada legislatura.

coalizões no processo de tomada de decisão figuram como contribuições teóricas e empíricas importantes dessa geração.

A melhora qualitativa na dimensão do tempo observando os ciclos da coalizão, a possibilidade da pesquisa comparada entre governos de uma mesma democracia, ou entre democracias, o uso de objetivos multivariados, o aumento da capacidade de predição, o olhar para política subnacional como variável, somados à utilização de modelos, métodos e técnicas cada vez mais complexos são o ponto alto dessa geração que desponta um novo olhar dos estudos da coalizão para um debate racional sobre a democracia e a qualidade dela.

Todavia, essa não é uma agenda acabada. Cabe a nós, pesquisadores, dar sequência a uma infinidade de casos que ainda precisam ser explorados e elaborar novas perguntas de pesquisa que possam contribuir com teorias mais gerais, ou com a análise de casos mais específicos.

Trabalhos recentes defendem que os estudos da coalizão podem ir além do neoinstitucionalismo (Abranches, 2014; 2018); (Albala, 2016). Para isso, é possível incluir variáveis explicativas históricas, características pessoais do chefe de governo para a formação da coalizão, a relação entre duração de coalizão de governo e resultados econômicos, popularidade do governo e sensíveis a escândalos políticos (Abranches 2014; 2016); (Albala, 2016); (Silva, 2017).

Na sequência, buscaremos explorar a literatura que conversa com o problema empírico dessa pesquisa. Vamos explorar os estudos sobre coalizões em sistemas de governo presidencialistas, as estratégias de pesquisa empírica nos estudos sobre coalizões e processo decisório, assim como falaremos mais especificamente sobre a literatura do nosso caso, o Brasil.

2. COALIZÕES DE GOVERNO NO PRESIDENCIALISMO, COMPORTAMENTO LEGISLATIVO E PODER DE AGENDA

Vimos, no capítulo anterior, a longa trajetória dos estudos de coalizão desde os seus desbravadores, nas décadas que sucederam a Segunda Guerra, aos dias de hoje. Até aqui, discutimos a evolução teórica dos estudos da coalizão. Focaremos agora na evolução do tratamento de casos, no que tange ao sistema de governo, e como mensuramos na prática o desempenho legislativo das coalizões.

Os primeiros estudos sobre coalizões de governo tinham como foco verificar esse fenômeno nas democracias parlamentaristas do pós-guerra na Europa ocidental. Somente com a terceira onda de democratização, e com um certo atraso devido a preconceitos, surgem estudos sobre o fenômeno da coalizão em democracias presidencialistas da América Latina e do Centro-leste europeu.

A que se deve esse atraso? O que devemos levar em consideração ao fazer uma leitura presidencializada das coalizões de governo? Nesse capítulo, discutiremos essas e outras questões sobre a possibilidade de coalizões em sistemas de governo presidencialistas, também conhecidas como “presidencialismo de coalizão”. Em seguida, abordaremos a relação entre coalizões de governo e comportamento legislativo, quais os problemas possíveis a serem analisados e como tratar essa relação empiricamente na Ciência Política. Por fim, faremos uma breve discussão sobre a relação de poderes no sistema político brasileiro na discussão empírica deste trabalho.

2.1. Coalizões de governo em democracias presidencialistas

Como vimos até aqui, os estudos sobre coalizões de governo têm origem principalmente na análise de casos de democracias parlamentares da Europa Ocidental formadas após a Segunda Guerra. Já o olhar sobre esse fenômeno em democracias presidencialistas é mais tardio. Durante a abertura política da terceira onda de democratização, um coletivo de autores em Ciência Política se unia em torno da tese pessimista em relação ao presidencialismo. Acreditavam que os países que optassem institucionalmente por esse sistema de governo estariam fadados a novas rupturas democráticas (Lins, 1990,); (Mainwaring, 1993); (Ames, 2001). Essa tese trazia consigo afirmações empíricas sobre o tempo de vida médio de democracias parlamentaristas, comparadas às presidencialistas (Cheibub, 2007).

Entre a segunda metade do século XX e o início do século XXI (1946-2002), o tempo de vida médio esperado de democracias parlamentaristas era de cinquenta e oito anos, enquanto das que optaram pelo presidencialismo era de vinte e quatro anos (Cheibub, 2007).

Com base em elementos históricos, os defensores do parlamentarismo argumentavam pela falta de incentivos institucionais para a relação harmônica entre poderes e para a formação de coalizões como causa direta da instabilidade dos regimes (Mainwaring, 1990); (Stepan; Skach, 1993); (Linz, 1994); (Linz; Stepan, 1996).

Cheibub et. al. (2005) organizou os argumentos pessimistas em relação ao presidencialismo pelo que há de comum entre eles. Pelo menos quatro aspectos principais são defendidos pelos autores, como argumentos de causa endógenos ao presidencialismo:

Quadro 4. Principais argumentos dos defensores do parlamentarismo contra o presidencialismo:

Tese	Variável Dependente	Argumentos de causa	Referências
Democracias presidencialistas estão fadadas à ruptura democrática em um curto período de tempo.	Tempo curto de sobrevivência das democracias: média 24 anos.	(1) parlamentarismo e presidencialismo são regimes diferentes: o primeiro é um sistema de "dependência mútua"; o segundo, um sistema de "independência mútua" entre o Executivo e o Legislativo.	(Stepan; Skach, 1993); (Linz, 1994); (Linz; Stepan, 1996).
		(2) as instituições criam incentivos e, no presidencialismo, os incentivos para formar coalizões são escassos e mais fracos do que no parlamentarismo.	(Mainwaring, 1990); (Stepan; Skach, 1993); (Mainwaring; Scully, 1995); (Linz; Stepan, 1996); (Huang, 1997).
		(3) coalizões são difíceis e, muito raramente, apenas excepcionalmente, formam-se no presidencialismo;	(Linz, 1994).
		(4) quando nenhuma coalizão é formada em um sistema presidencialista, a consequência é um impasse parlamentar de longa duração, e raramente existe alternativa.	(Linz; Stepan, 1996); (Mainwaring; Scully, 1995); (Mainwaring, 1990).

Fonte: Elaboração própria, baseado em Cheibub et. al (2005): Governos de Coalizão nas Democracias Presidencialistas e Parlamentaristas.

Para os defensores do parlamentarismo, pelo menos três das quatro causas endógenas de causa do fracasso do presidencialismo envolviam a coalizão. Com o tempo, tais afirmações foram testadas empiricamente e na esmagadora maioria dos casos não se sustentaram, provando viabilidade e estabilidade democrática sob o presidencialismo em convivência com coalizões.

Cheibub (2007) aponta equívocos em elencar apenas endógenas as coalizões como relação causal da ruptura de democracias presidencialistas. O autor aponta que as democracias presidencialistas são frágeis quando sucedem ditaduras militares e não civis. Levando em conta

a cultura militar e seu envolvimento na política na América Latina, as democracias presidencialistas são mais sensíveis a crises²⁰ (Cheibub, 2007).

Superada a discussão dicotômica entre sistemas de governo, abriu-se caminho para uma rica discussão sobre o chamado presidencialismo de coalizão. Batizado assim pelo cientista político brasileiro Sérgio Abranches (1989), o autor descreve ao mundo uma forma institucional de governar que combina a hierarquia centrada no Presidente com a formação de governos multipartidários de coalizão²¹.

Daí em diante, uma extensa gama de estudos discutiu não só a presença como a efetividade de governos que funcionam sobre essa intencionalidade. Um longo caminho foi percorrido para chegar-se a um consenso sobre a viabilidade de um sistema de governo de separação de poderes, governado por um conjunto de minorias que formam uma maioria que pode colaborar ou contrastar com a vontade do Presidente e de seu partido.

Albala (2016) identificou pelo menos 30 governos²² de coalizão em diferentes momentos nas democracias presidencialistas da América do Sul. No mesmo período, foram identificadas quatro interrupções presidenciais, e nenhuma delas causou ruptura democrática, e sim pelo mecanismo institucional do Impeachment. O fato interessante é que, geralmente, os presidentes interrompidos foram justamente aqueles que praticaram um governo minoritário, ou seja, não formaram coalizões. Isso reforça o argumento de que as coalizões de governo não são responsáveis por interrupções presidenciais, mas a ausência delas é que gera instabilidade aos mandatos presidenciais (Albala, 2016).

Sabendo que as coalizões de governo são possíveis e comuns no presidencialismo, é interessante saber: (i) quais os incentivos institucionais para que elas aconteçam; (ii) como elas se formam, (iii) e qual o papel dos Ministros de Estado sob um desenho institucional presidencialista.

Basicamente, a diferença entre os sistemas de governo, no que diz respeito à necessidade de coalizões, é que no parlamentarismo multipartidário o Primeiro-ministro depende do voto de confiança de uma maioria para iniciar e para manter um governo. Já no presidencialismo, a necessidade de uma coalizão se justifica principalmente em proteger as prerrogativas do Presidente para aprovar leis no Legislativo (Amorim Neto, 2006); (Lijphart, 2019).

²⁰ Determinadas características do domínio civil-militar, como o coronelismo e o caudilhismo, fazem parte da história e da tradição autoritária dos países Latino-americanos.

²¹ No caso do Brasil, ainda reforçado pelo bicameralismo, federalismo robusto e sistema eleitoral proporcional de lista aberta (Abranches, 1989).

²² Os casos de governos de coalizão na América do sul figuram-se na Argentina (2), Brasil (7) – Todos os governos desde 85, Bolívia (5), Chile (6), Colômbia (5), Equador (2) e Uruguai (3).

Com as características eleitorais do presidencialismo, o primeiro passo da formação da coalizão é dado com a eleição direta do Presidente, que, consequentemente, torna-se o formador desta com mandato fixo. Algumas combinações institucionais podem reforçar a necessidade de coalizão nos sistemas presidencialistas, e mesmo que a taxa de formação das coalizões seja mais baixa em relação às democracias parlamentaristas, há incentivos institucionais decisivos para que elas aconteçam.

Dentre eles, está a coincidência temporal de eleições para Presidente e parlamentares. Essa possibilidade de simultaneidade das eleições figura como um elemento crucial para formação e estabilização de coalizões no presidencialismo (Cox, 1997); (Chasquetti, 2001, 2008); (Jones, 2005). A eleições de meio de mandato (*midterm election*), como previsto em alguns países, são fortes incentivos para quebra de acordos e para a necessidade de novas rodadas de negociação para formação de coalizões (Altman, 2000).

A fragmentação do sistema partidário também é um fator institucional decisivo (Sartori, 1976). Na maioria dos casos, traz consigo uma maior diversidade ideológica entre os atores partidários que negociam espaço na coalizão (Dodd, 1976). Quanto maior o número de partidos, maior a probabilidade de haver presidentes eleitos sem maioria partidária na Câmara. Assim, aumentam também as possibilidades de governos minoritários, como também a necessidade da formação de governo (Chaisty, et. al., 2014). Por oposição, quanto menor o número de partidos, torna-se menos complicado para o partido do Presidente alcançar uma maioria legislativa e, assim, controlar o processo decisório sem a necessidade de coalizão (Chasquetti, 2001); (Jones, 2001).

O sistema eleitoral é a principal causa de parlamentos fragmentados. Sistemas proporcionais de lista incentivam a pulverização de partidos políticos com representação no parlamento, principalmente quando não há cláusulas de desempenho previstas.

Mas além do sistema eleitoral, outros fatores internos da regra do jogo também são decisivos para a necessidade de coalizões de governo. Tsebelis (2009) chama a atenção para os poderes do Executivo, o que o autor chama de vantagens institucionais.

Nesse sentido, quanto menor a concentração de poderes na figura do Presidente, maiores são os incentivos para se governar em coalizão. Ou seja, quando as regras do jogo garantem fortes prerrogativas para o Presidente e menor poder de veto por parte do Parlamento, os chefes de governo têm incentivos reduzidos para formar coalizões (Tsebelis, 2009). Nas palavras do autor, “devido aos fortes incentivos institucionais, não há necessidade de incentivos posicionais, ou seja, necessidade de compor maiorias com quadros partidários ideologicamente próximos” (Tsebelis, 2009). A ampla possibilidade de decisão por decreto desencorajaria a

negociação para divisão do poder (Mainwaring; Shugart, 1994); (Amorim Neto, 2006); (Aleman; Tsebelis, 2011); (Martínez-Gallardo; 2012).

No caso do Brasil, por exemplo, mesmo que o Presidente esteja dotado de prerrogativas constitucionais de poder de agenda, o poder final sobre os vetos do próprio Presidente está sobre o crivo do Congresso. Para se confirmar um veto, é necessária aprovação conjunta nas duas casas, o que equilibra mais ainda o jogo entre poderes.

A formação dos gabinetes de governo e o papel dos ministros também são diferentes sob o presidencialismo. No parlamentarismo, sistema onde não há separação de poderes, ocorre um processo horizontal de barganha entre os envolvidos. Os ministros são dotados de certa autonomia de recursos financeiros, dominam a produção legal de sua área e têm forte conexão com a política (Laver; Shepsle, 1990).

Já no presidencialismo, a relação entre o Presidente e seus ministros é altamente hierarquizada (Amorim Neto, 1994). Em seus trabalhos, Lijphart chegou a classificar essa hierarquização gerada pelo presidencialismo, com o poder altamente centralizado e unipessoal (Lijphart, 1992, 1994). Os ministros trabalham como auxiliares do Presidente em basicamente três tarefas: execução das políticas de governo, integração dos diferentes departamentos administrativos do governo e obtenção de apoio político da legislatura (Amorim Neto, 1994).

Além de hierarquizado e centrado na figura do Presidente, falta clareza no processo de formação de coalizões nas democracias presidencialistas. Na maioria dos casos, as negociações acontecem sob condições sigilosas nos gabinetes, e raros são os casos em que os partidos assumem compromissos públicos de intenções programáticas. Para Amorim Neto (1994; 2000), isso dificulta até mesmo o processo de investigação sobre a composição das coalizões de governo e a conexão político-partidária de seus ministros²³.

Assim, mesmo com previsibilidade diferente do parlamentarismo, onde há extensas rodadas de negociação para a formação da coalizão de governo após a eleição do Primeiro-ministro, no presidencialismo o formador é garantido pela eleição direta do Presidente como chefe de governo (Albala, 2016); (Lacerda, 2018).

No geral, a maioria das coalizões em países presidencialistas da América Latina espelham as coligações eleitorais (Albala, 2011, 2013). No Uruguai e na Argentina, as frentes e coligações eleitorais são obrigadas a formar uma bancada única no Parlamento, o que reduz os efeitos da fragmentação partidária e reduz a necessidade da negociação de coalizões pós-

²³ No Brasil, por exemplo, é comum o vai e vem de membros dos escalões mais altos do governo, e faltam fontes para saber se realmente os ministros são membros notáveis de partidos políticos indicados por eles ou foram cooptados pelo Presidente (Amorim Neto, 1994).

eleitorais. Entretanto, somente em poucos casos os partidos se aliam com adversários eleitorais ao fazer novas rodadas de negociações no Parlamento²⁴ (Alballa, 2013); (Cheibub, 2007).

A distribuição proporcional dos recursos de governo por quadros partidários (lei de Gamson) nem sempre é respeitada sob o presidencialismo. A presença de técnicos, militares ou indicados da cota pessoal do Presidente faz com que a distribuição proporcional seja menos lógica (Amorim Neto, 2000).

Existem também elementos de incentivos para a manutenção e fim das coalizões de governos em sistemas presidencialistas, que não necessariamente se traduzem em ruptura de governo, mas no fim de ciclo para uma maioria legislativa. A ausência da possibilidade de reeleição, por exemplo²⁵, aumenta a probabilidade de que se quebrem as coalizões de governo à beira de períodos eleitorais. Há também a possibilidade de que, em períodos eleitorais, coalizões se traduzam em coligações nacionais e até locais em países federalistas (Altman, 2000); (Chasquetti, 2008); (Martínez-Gallardo, 2012).

A posse de maiorias superdimensionadas ou de coalizões minoritárias aumentam também as chances de que as coalizões de governo se quebrem. Esse argumento tende a reforçar as coalizões vencedoras mínimas de Riker (1962) com um tipo ideal de coalizão de governo (Altman, 2001); (Garrido, 2003); (Chasquetti, 2008); (Alemán; Tsebelis, 2012).

Na próxima sessão, discutiremos achados na literatura relacionados ao problema da presente pesquisa, a relação entre coalizão de governo e comportamento legislativo. Compreender essa relação é essencial para o trabalho empírico desta pesquisa, que visa analisar e descrever uma questão pouco explorada nos estudos da política.

2.2. Coalizões e comportamento legislativo

O processo de discussão de políticas nas democracias tem como arena central o poder Legislativo. No entanto, na grande maioria dos países democráticos, o Executivo é o principal proponente de políticas públicas, pois concentra prerrogativas constitucionais, capacidade técnica e vantagens informacionais para garantir o domínio da agenda legislativa na maioria das democracias. Num sistema de separação de poderes, isso não faz do Legislativo apenas uma arena sem poder de reação.

²⁴ Assim, o sistema eleitoral se torna uma variável explicativa. No caso do Brasil, por conta da crescente fragmentação partidária, desde o primeiro governo de Lula (2003) os presidentes precisam de uma rodada pós-eleitoral para formar uma coalizão majoritária.

²⁵ A maioria das democracias presidencialistas foram constituídas sobre a regra de não reeleição, mas somente o Uruguai não emendou sua Constituição para mudar essa regra.

A capacidade reativa do Parlamento depende do desenho institucional das democracias. O comportamento individual e coletivo dos atores legislativos frente às regras do jogo é também decisivo nesse processo. Esse comportamento é incentivado e limitado por uma série de regras institucionais, tanto endógenas quanto exógenas ao Parlamento, e, segundo o neoinstitucionalismo da escolha racional, é incentivado para a busca pela reeleição.

Apoiado pelo paradigma neoinstitucionalista, os estudos legislativos norte-americanos dedicaram-se a compreender as preferências e o comportamento dos legisladores como atores racionais em três modelos teóricos: distributivista, informacional e partidário (Shepsle, 1978); (Krehbiel, 1991); (Cox; McCubbins, 1993). Parte desses modelos, com exceção do partidário, deu pouca ou nenhuma atenção empírica ao comportamento dos partidos legislativos em coalizão.

Para Carrey (2000), a falta de atenção dada ao comportamento das coalizões em determinado período se deu pelo paroquialismo americano de sistema bipartidário e por questões de ordem prática e operacional. A adoção de votações eletrônicas nos parlamentos²⁶ pelo mundo afora facilitou a construção de modelos empíricos de análise das votações legislativas em plenário mais complexas (Carrey, 2000).

Nessa sessão, realizamos uma busca sistemática, utilizando a plataforma de indexação de artigos científicos Scopus²⁷, para saber como são desenhados os estudos em Ciência Política que tratam empiricamente do comportamento legislativo das coalizões, quais as principais abordagens metodológicas e os problemas empíricos abordados.

O objetivo é demonstrar a relevância acadêmica do tema e verificar quais os procedimentos de pesquisa que envolvem as análises. Para iniciar a busca, formulamos uma *string* de busca para a pesquisa na plataforma Scopus, seguindo os padrões do método de pesquisa booleana:

"legislative behavior" AND coalition^{*28}

O primeiro resultado nos ofereceu 33 pesquisas aproximadamente relacionadas com o tema. Após utilização de filtros específicos, como a opção somente por artigos, estudos na área

²⁶ Em um levantamento realizado por Carrey (2000), a maioria das democracias adotou o sistema eletrônico de votações em Plenário na década de 90. Houve, então, esforços para o árduo trabalho de transformar dados legislativos de votações antigas que constavam em atas para o sistema informatizado, o que demandou tempo.

²⁷ A escolha pela Scopus, é baseada na literatura por se tratar de uma plataforma que indexa mais artigos científicos em Ciência Política (ABRIZAH et al., 2013).

²⁸ O processo de busca na plataforma Scopus exige a utilização do método booleano para a formação da *string* de pesquisa. Chegamos à *string* aqui apresentada após testes exaustivos utilizando um apanhado de palavras-chave em inglês relacionadas com o tema.

de Ciências Sociais e Econometria, e a linguagem dos artigos (inglês, português e espanhol), realizamos a leitura de resumos e leituras completas dos textos para classificação final, que considerou 12 textos. O quadro 5 a seguir apresenta uma síntese geral desses textos.

É importante destacar que a maioria dos textos indexados tratam sobre casos em sistemas de governo presidencialista; oito deles de maneira isolada e dois deles comparando com casos de países parlamentaristas. Há também análises de caso e comparativas envolvendo estudos de poder local.

A forma presidencializada de governos locais, conhecida como “ultrapresidencialismo estadual” foi a que esteve presente nos estudos. Barnes e Jang (2016), por exemplo, analisaram o caso da Argentina, país dividido em 23 unidades federativas e que dá certa autonomia para que as constituições estaduais definam as regras do sistema político local. Devido a essa variedade, os autores puderam verificar como se formam e se comportam coalizões de governo em nível local, em diferentes sistemas políticos numa mesma unidade nacional, historicamente enraizada pela cultura política do Peronismo.

Há uma porção de estudos comparados que dividiram espaço com os estudos de caso, mas pouca variedade regional dos casos analisados. Os estudos indexados focam, na maioria, em casos de democracias da América e da Europa Ocidental, com pouca atenção dada a estudos de países africanos e das democracias pós-comunistas do Centro-leste europeu, onde é comum a presença de democracias de governos de coalizão.

Em regra, os estudos apresentam um recorte temporal consideravelmente grande, analisando mais de uma legislatura e fugindo de modelos estáticos de análise. Somente os estudos de Tsai (2020), que analisou o comportamento das coalizões de governo no Brasil durante o segundo governo Lula (2006-2010), e de Mcgrath, Et. Al. (2015), sobre o comportamento de coalizões de governo em legislativos estaduais americanos, apresentaram recorte temporal de apenas uma legislatura.

Há uma vasta possibilidade de análise da relação de causa entre formação de coalizões de governo e comportamento legislativo. Elas mostram que é possível medir essa relação entre as coalizões formadas e o desempenho e comportamento dos atores legislativos. Diferentes técnicas estatísticas em metodologia quanti foram empregadas nos trabalhos empíricos, mas vale destacar que mais da metade dos trabalhos utilizou, em algum momento, estatística descritiva como técnica de análise. No entanto, em apenas 4 dos 12 trabalhos, a estatística descritiva apareceu desacompanhada de testes estatísticos mais robustos para comprovação de hipóteses. Os testes de regressão foram os mais utilizados nesse caso.

QUADRO 5. Síntese da revisão dos artigos indexados na plataforma Scopus, sobre coalizão e comportamento legislativo:

Autor /ano	Foco da pesquisa	Problema de pesquisa	Metodologia	O que foi analisado (Abrangência)	Sistema de governo	Período
Carrey (1999)	Busca explicitar as técnicas disponíveis na literatura da Ciência Política para medir disciplina e unidade dos partidos ou das coalizões, e testa essas medidas sob diferentes problemas de pesquisa propostos pela literatura sobre o comportamento legislativo.	Em que tipo de coalizão há uma maior unidade nas votações nominais?	- Quantitativo - Estatística descritiva	Estudo agregado (15 países)	Parlamentarismo/ Presidencialismo	1967-1999
Amorin Neto (2000)	Verifica se pressuposto da proporcionalidade de Riker (1962) funciona no presidencialismo, propondo o indicado de coalescência para medir a proporcionalidade da divisão de gabinetes. Assim, testa os impactos da proporcionalidade ou desproporcionalidade no comportamento legislativo dos parlamentares brasileiros.	Quais as consequências da distribuição proporcional de gabinetes sobre o comportamento legislativo no presidencialismo?	- Quantitativo - Estatística descritiva - Regressão multivariada	Estudo de caso (Brasil)	Presidencialismo	1985-1999
Cheibub et. al (2004)	Busca analisar se há diferenças no sucesso legislativo de chefes de governo no parlamentarismo e no presidencialismo mediante o status da coalizão, e se governos de coalizão minoritária geram paralisa decisória e ameaçam a estabilidade democrática em países presidencialistas.	Impasses legislativos ocorrem quando os presidentes não formam governos majoritários?	- Quantitativo - Estatística descritiva	Política comparada (30 países)	Parlamentarismo/ Presidencialismo	1946-1999
Amorin Neto (2006)	Analisa de que forma as estratégias de formação de gabinetes de coalizão, ou gabinetes majoritários, influenciam no processo de formação e aprovação de políticas nas democracias presidencialistas da América.	Como os gabinetes ajudam os presidentes a implementar políticas?	- Quantitativo - Análise econométrica - Regressão logística em modelo de painel	Política comparada (13 democracias da América)	Presidencialismo	1970-2000
Ganghof; Bräuninger (2006)	A partir da comparação de duas democracias parlamentaristas unicamerais, e duas democracias parlamentaristas bicamerais, este estudo busca analisar como se formam as coalizões de governo nesses diferentes contextos, e como elas impactam no comportamento legislativo no que tange à discussão de políticas na concessão de preferência em políticas relevantes, aprovação de políticas no processo legislativo e no apoio legislativo da coalizão.	O status da coalizão de governo e da democracia afeta sistematicamente o comportamento dos partidos legislativos?	- Quantitativo - Estatística descritiva - Regressão Linear	Política comparada (Finlândia, Dinamarca, Alemanha, Austrália)	Parlamentarismo	1980-2002
Gregor; Havlík (2013)	Utilizando o caso da República Checa, este artigo busca verificar se há diferença no comportamento das coalizões legislativas de governo em democracias bicamerais. Assim, compara, em um único país, se é possível repetir o status da coalizão nas duas casas e como Deputados e senadores reagem, a nível de comportamento, sob os mesmos incentivos estratégicos de formação da coalizão.	Coalizões legislativas se comportam da mesma maneira na Câmara e no Senado?	- Quantitativo - Estatística descritiva	Estudo de caso (República Checa)	Parlamentarismo	1998-2010

Autor /ano	Foco da pesquisa	Problema de pesquisa	Metodologia	O que foi analisado (Abrangência)	Sistema de governo	Período
Zucco (2013)	Este estudo busca verificar o quanto a afinidade ideológica entre legisladores interfere no comportamento legislativo da coalizão de governo. Assim, analisa se as coalizões mais próximas ideologicamente tendem a oferecer melhores condições para o sucesso legislativo do presidente, ou se presidentes que optam por coalizões minoritárias têm mais sucesso quando o seu ponto ideal está próximo ao ponto ideal do parlamentar mediano da Câmara.	A formação da coalizão interfere no comportamento legislativo?	- Quantitativo - Estatística descritiva - Regressão Multinível	Estudo de caso (Uruguai)	Presidencialismo	1985-2005
Otjes; Louwerse(2014)	Verifica se os padrões de conflito entre governo e oposição mudam em situação de governos minoritários, e se mudam, sob que condições?	Como a presença de um governo de coalizão minoritária afeta o comportamento legislativo de governo e oposição numa democracia parlamentarista?	- Quantitativo - Estatística descritiva	Estudo de caso (Holanda)	Parlamentarismo	1980-2012
McGrath, Et. Al. (2015)	Analisa se o poder regimental dos governadores influencia suas estratégias de formação da coalizão, e como essas coalizões influenciam o comportamento legislativo na aprovação de propostas do governo.	A força dos poderes de veto dos governadores influencia o status da coalizão e o comportamento legislativo no nível estadual?	- Quantitativo - Regressão linear	Política comparada (Legislativos das unidades federativas dos EUA)	Ultra-presidencialismo Estadual	1995-2000
Barnes; Jang (2016)	A partir da análise do copatrocínio e patrocínio entre legisladores e governo, verifica se o tamanho das coalizões influencia no comportamento legislativo de deputados locais da Argentina. O status da coalizão de governo pode demonstrar força do governo e incentivar os legisladores a apoiar mais ou menos a agenda do executivo, ou disciplinar-se mais ou menos ao partido.	Tamanho da coalizão influencia o apoio ao Executivo no parlamento? À medida que o tamanho da coalizão aumenta, legisladores deixam de copatrocinar seus projetos e buscar vantagens na produção legislativa do Executivo?	- Quantitativo - Análise multivariada - Regressão Linear multinível	Política comparada (Legislativos locais na Argentina)	Ultra-presidencialismo Estadual	1992-2009
Bertholini; Pereira (2017)	Os autores propõem o índice de custo da coalizão (ICC) para verificar a influência da distribuição dos recursos administrativos de governo (ministério, orçamento, emendas parlamentares) no comportamento legislativo da coalizão.	A relação entre os custos de governar e apoio legislativo na Câmara dos Deputados	Quantitativo -Estatística descritiva (tendência central) - Modelos de painel em primeiras diferenças de Wooldridge	Estudo de caso (Brasil)	Presidencialismo	1995-2014
Tsai (2020)	Tendo como unidade de análise as votações nominais no Brasil, os autores buscam verificar que fatores influenciam as preferências individuais dos deputados em democracias presidencialistas multipartidárias, buscando dar explicações alternativas aos modelos oferecidos pelos estudos legislativos norte-americanos: (i) distributivíssimo/ conexão eleitoral; (ii) informacional, (iii) partidário.	Que fatores influenciam na preferência individual dos deputados em democracias multipartidárias, na relação entre o Presidente e o Legislativo?	- Quantitativo - Método Baheiano - Regressão linear multinível	Estudo de caso (Brasil)	Presidencialismo	2007-2010

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados de arquivos indexados na plataforma Scopus.

No geral, esses estudos mostram que a disciplina da coalizão é mais alta em experiências parlamentaristas, onde uma derrota no Plenário pode significar um voto de desconfiança ao Primeiro-ministro. Segundo Amorim Neto (2000), a curiosidade sobre o comportamento dos atores legislativos em coalizão no presidencialismo seria maior devido à desconfiança dos pessimistas nessa combinação de fatores (presidencialismo e coalizões).

Foi necessário até mesmo distinguir tipos de coalizões no presidencialismo, com a definição de “coalizões legislativas”. Para Cheibub et. al (2004), num regime de separação de poderes “uma coalizão legislativa corresponde a um conjunto de diferentes partidos que votam juntos no Legislativo”.

Essa leitura também nos revelou uma série de questões e variáveis próprias, intrínsecas às coalizões, que são decisivas e foram testadas como relação de causa com o resultado e comportamento legislativo. Podemos destacar (i) a proporcionalidade na distribuição de recursos de governo entre os partidos legislativos (teste empírico da Lei de Gamson); (ii) O status da coalizão em relação ao seu tamanho; (iii) a proximidade ideológica dos partidos que fazem parte das coalizões; (iv) o impacto das regras do jogo no poder de reação e de decisão das coalizões legislativas.

Amorim Neto (2000) testou a lei de Gamson no presidencialismo. O autor criou um indicador compatível com a realidade do caso brasileiro que chamou de índice de coalescência. Os resultados mostram que, mesmo que no Brasil haja espaço para ministros não partidários, a distribuição da maioria dos gabinetes presidenciais é proporcional entre os partidos legislativos da coalizão, o que reflete em maioria legislativa na Câmara para o Presidente (Amorim Neto, 2000).

Zucco (2013), por exemplo, analisou como a formação da coalizão de governo impactou no comportamento legislativo dos atores em coalizão, dando destaque à proximidade ideológica dos players. Otjes e Louwerse (2014) verificaram se as oposições são mais agressivas em situação de governos minoritários na Holanda, onde a regra do jogo permite esse tipo de governo no parlamentarismo sob determinadas circunstâncias. Os autores observaram também que a ideologia é central neste comportamento: quando partidos mais radicais ideologicamente formam governos de minoria, a possibilidade de se obter apoio de partidos do espectro ideológico contrário é quase nula, o que dificulta a aprovação de políticas e reduz a vida útil dos governos (Otjes; Louwerse, 2014).

Cheibub e outros autores (2004) exploraram o tamanho das coalizões sob uma realidade presidencialista. Baseados nos estudos sobre os governos minoritários em democracias

parlamentaristas de Kaare Strom, os atores perguntaram-se como são resolvidos os impasses legislativos por presidentes minoritários (Cheibub et. al., 2004).

Vimos, nessa sessão, que é possível analisar empiricamente e quantitativamente o comportamento legislativo das coalizões, assim como estabelecer relações de causa entre o formato da coalizão e os resultados legislativos. A seguir, falaremos um pouco mais sobre o caso dessa pesquisa, explorando a literatura sobre o poder de agenda do poder Executivo no presidencialismo de coalizão brasileiro.

2.3. O poder de agenda e comportamento legislativo no presidencialismo de coalizão brasileiro

Definimos poder de agenda do Executivo como a capacidade que esse poder tem de impor sua vontade no processo legislativo. Ou seja, os presidentes devem não só dominar a agenda do Congresso, mas garantir o sucesso de suas propostas; e esse processo no sistema político brasileiro exige que o Executivo articule para construir maiorias legislativas que apoiem suas preferências.

As primeiras interpretações sobre o sistema político brasileiro carregavam certo ceticismo quanto à capacidade do Presidente de intervir no processo legislativo e aplicar políticas de âmbito nacional. Conhecidos como pessimistas, os primeiros analistas da ordem constitucional de 88 apresentavam boas razões para essa crença (Mainwaring, 1993) (Ames, 2001).

Esse debate tem início em torno da ideia de uma “herança maldita”. Tudo levava a crer que a escolha pelo presidencialismo como sistema de governo na Constituição de 1988 traria consigo os males da paralisia decisória dos tempos da democracia de 1946 a 1964. Do ponto de vista das instituições políticas, sabe-se que, além do sistema de governo, repetia-se também o sistema eleitoral daquele tempo (sistema proporcional de lista aberta), com incentivos para o voto personalizado e ao multipartidarismo.

Ancorados na leitura de Juan Lins (1994) sobre a impossibilidade da combinação de presidencialismo e multipartidarismo, os pessimistas sustentavam que os resultados dessa combinação seria: dificuldades da implementação de uma agenda presidencial por conta de uma alta fragmentação e indisciplina dos partidos legislativos²⁹.

Para Cain Et. Al. (1987), o problema residia no comportamento do congressista cuja relação causal é o tipo de voto. Para os autores, o tipo de voto que elege o congressista brasileiro, que pode ser personalizado ou partidarizado, influenciaria diretamente no seu comportamento

²⁹ Apresentamos esses argumentos de forma mais detalhada na sessão 2.1, quando tratamos de coalizões de governo e presidencialismo.

legislativo entre mais ou menos individualista (Cain Et. Al, 1987). O tipo personalizado é marcado pela falta de qualquer referência partidária: os eleitores escolhem o deputado a partir de características pessoais, e não de acordo com uma preferência partidária. Assim, para os autores, instituições legislativas cujos membros são recrutados sob ausência de identificação partidária serão marcadas por atuações particularistas, com déficits de coesão e disciplina partidária, o que resulta fatalmente em paralisia decisória (Cain Et. Al, 1987).

Para os pessimistas, a adoção do sistema proporcional de lista aberta para eleger deputados estimula os eleitores a indicar seu representante nominalmente e incentiva a proliferação do voto personalizado, o que, para Barry Ames (2001), seria um dos entraves da democracia no Brasil. No entanto, Ames (2001) inverte a lógica do comportamento dos legisladores como resultante da paralisia decisória e sustenta a atuação particularista do legislador brasileiro como motivo de delegação da agenda legislativa ao Presidente sob condições muito custosas.

Com incentivos na leitura de Shugart e Carey (1992) sobre o segredo ineficiente, e de Ames (2001) sobre os entraves da democracia, parte dessa literatura argumenta que, resultado do sistema eleitoral, o perfil dos deputados brasileiros é localista³⁰. Assim, os próprios deputados não teriam incentivos para participar da produção legislativa devido ao alto custo dessa e à falta de conexão com a obtenção de votos.

O ativo de benefícios que deputados localistas procuram ou pretendem entregar seriam de ordem orçamentária e financeira e são de prerrogativa exclusiva do Presidente, mas podem ser obtidos por parlamentares por meio de emendas ao projeto de orçamento anual³¹ (Ames, 2001). Na ausência de poder de orçamento e na falta de vantagens eleitorais para o trabalho legislativo, os deputados delegam a agenda legislativa para o Presidente da República, em troca de benefícios localistas como o empenho e pagamento das emendas parlamentares³²³³ (Ames, 2001); (Shugart; Carrey, 1992).

Barry Ames (2001) era bastante pessimista em relação a esse tipo de comportamento parlamentar para o bom andamento da democracia brasileira. As maiorias legislativas construídas com base na divisão de gabinetes ministeriais não funcionariam no

³⁰ Esse perfil de atuação parlamentar é definido pela literatura como *paroquialismo*.

³¹ Conhecida como PLOA, o Projeto de Lei Orçamentária anual corresponde a um processo complexo de discussão do orçamento que ocorre mediante a instauração de uma comissão mista entre Câmara e Senado. É possível saber mais no site: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao>.

³² Estudos nessa área chegaram a medir o grau de localismo da atuação parlamentar no brasileiro por meio do *Índice G*, que mede o grau de conexão eleitoral dos deputados.

³³ O pagamento de benefícios orçamentários indicados por deputados também é chamado pela literatura da Ciência Política de *Pork Barrel* (Samuels, 2002).

presidencialismo brasileiro, segundo os brasilianistas (Maiwaring, 1993); (Ames, 2001). Os autores acreditavam que alocar quadros partidários nos ministérios não garantiria a atuação disciplinada dos partidos legislativos, já que a atuação dos deputados era baseada no particularismo. O comportamento particularista se repetiria na atuação dos ministros cujos próprios interesses entrariam em conflito com a agenda do Presidente (Maiwaring, 1993); (Ames, 2001).

Havia uma mácula entre os pessimistas que a democracia brasileira estaria fadada ao fracasso, e que esse tipo de combinação institucional cimentava o caminho para a ruptura democrática. Inclusive, não faltaram aqueles que, aproveitando os argumentos pessimistas, sugeriram a adesão do parlamentarismo no Brasil (Lamournier, 1993)³⁴.

No entanto, os argumentos pessimistas baseavam-se muito em especulação, a maioria dos escritos datava dos anos posteriores à promulgação da Constituição de 1988 e careciam de sustentação empírica para confirmar o que acabou virando profecia. A princípio, esse comportamento foi confirmado no governo Collor, onde o presidente foi afastado por processo de *impeachment*, o que mais tarde foi comprovado que se tratava mais de uma inabilidade do então presidente do que de problemas com o sistema de governo.

Outra crítica aos pessimistas é a de que seus argumentos se concentram sobre o poder de agenda do Presidente e o comportamento legislativo do parlamentar brasileiro como resultado de incentivos exógenos, principalmente o sistema eleitoral, e das regras internas dos partidos; dando pouca ou nenhuma atenção à institucionalidade endógena ao processo legislativo e à sua capacidade de centralização do poder na mão de poucos.

Com um novo foco, surgiram argumentos otimistas sobre a institucionalidade brasileira, lançando um novo olhar sobre o entendimento do poder de agenda no Brasil. Essas pesquisas olharam para a regra do jogo para se perguntar: que poder o Executivo tem? O que motiva o comportamento disciplinado dos legisladores?

Assim, mesmo que a Constituição de 1988 tenha herdado traços da velha ordem institucional no que diz respeito ao sistema de governo e ao sistema eleitoral, em contrapartida, ela imbuíu o presidente de prerrogativas constitucionais que garantem o poder Executivo como principal legislador (Figueiredo; Limongi, 1996; 2001); (Santos, 1997).

³⁴ A referência em questão é uma coletânea organizada para que cientistas políticos do Brasil e do mundo argumentassem sobre os benefícios do parlamentarismo, num período contemporâneo ao plebiscito que ocorreu no Brasil, em torno da decisão sobre a adoção da forma e do sistema de governo.

Para Santos (1997), mesmo que o sistema de governo e o sistema eleitoral se repetissem, o que mudou da democracia de 1946-1964 para a nova ordem institucional foram as regras que regulam o processo decisório:

(...) os recursos de agenda podem afetar positivamente a tendência majoritária na Câmara em favor das pretensões presidenciais. Por isso, a defesa, do argumento institucionalista, mas não no sentido macro, que faz menção unicamente a variáveis estruturais do sistema político. Defendo o argumento que mudanças nas regras que regulam o processo decisório, e não as instituições que formam a *pólis*, foram determinantes para a alteração da relação Executivo/Legislativo. A *agenda compartilhada* cedeu espaço para uma *agenda imposta* (SANTOS, 1997 p.20).

O autor argumenta que o baixo número de prerrogativas legislativas dadas ao Presidente na experiência democrática anterior caracterizava a agenda como uma agenda compartilhada, onde o Presidente precisava muito mais do Legislativo para desenhar suas políticas. Nessa época, os presidentes sequer tinham prerrogativas para propor emendas à Constituição.

Em “O cálculo do conflito”, Santos analisa o comportamento legislativo dos deputados na véspera da ruptura institucional de 1964, e o que o autor viu foi a polarização partidária refletida na disputa da agenda. Nessa época, uma agenda bastante discutida era a Reforma Agrária, em que cada partido tinha a sua proposta e nenhum deles era capaz de obter maioria legislativa para aprová-la, devido à fragmentação partidária e à incapacidade de diálogo entre os partidos para formar uma coalizão legislativa (Santos, 2003).

Figueiredo e Limongi (2001) reforçam que, na nova ordem constitucional, além das prerrogativas constitucionais, as regras do processo decisório previstas pelo regimento interno da Câmara mantêm a centralidade do processo decisório nas mãos de poucos agentes. Isso facilita a negociação entre Executivo e líderes partidários. Entre essas regras, estão a previsão do colégio de líderes e a centralização do poder nos líderes partidários, o que lhes permite disciplinar suas bancadas (Figueiredo; Limongi, 2001).

Nessa leitura, o sucesso legislativo do Presidente se constrói por meio da formação de coalizões que contam com o apoio de partidos legislativos disciplinados por seus líderes (Figueiredo; Limongi, 2001). Uma sólida coalizão traz vantagens tanto para legisladores quanto para o Executivo, resultando em taxas elevadas de dominância e sucesso na agenda legislativa por parte do Presidente (Figueiredo; Limongi, 2001; 2007).

Trabalhos posteriores buscaram relativizar e suavizar o debate entre pessimistas x otimistas, fazendo uma espécie de síntese, nem tanto ao céu nem ao inferno (Power, 2015). A ideia também é demonstrar que o poder de agenda do Presidente não é garantido puramente

pela institucionalidade, mas depende principalmente de estratégias políticas adotadas pelos presidentes e de como esses utilizam os recursos disponíveis para atrair os partidos legislativos em torno de uma coalizão (Raile et. al., 2011).

Para Amorim Neto (2000, 2006), o problema do poder de agenda no presidencialismo brasileiro é uma questão *ad hoc*, intimamente ligado à gestão da coalizão. Indicadores como o grau de coalescência (proposto pelo autor como vimos na sessão anterior) medem os efeitos da proporcionalidade da ocupação de ministérios e sua relação com a capacidade dos presidentes de disciplinar a coalizão legislativa de governo (Amorim Neto, 2000).

Trabalhos mais recentes como o de Bertholini e Pereira (2017) demonstram a importância de se analisar também conflitos intraexecutivos. Os autores mostram que há uma relação entre desproporcionalidade nas distribuições de recursos de governo entre os ministérios e a dificuldade de aprovação de agenda pelos presidentes (Berthoni; Pereira, 2017). Os autores criam o Índice de Custo de Governo (IGC) e mostram uma discrepância na distribuição de recursos intraexecutivos entre os agentes da coalizão, principalmente sob os governos PTistas, com uma diferença crescente nos governos Dilma Rousseff.

Assim, para essa literatura, o sucesso presidencial depende de como o Chefe do Executivo maneja a caixa de ferramentas institucionais que tem a sua disposição³⁵. Tudo depende, então, da habilidade do Presidente em trabalhar para distribuir os recursos financeiros disponíveis entre os agentes da coalizão, garantindo equilíbrio entre os players (Raile, Et. Al., 2011); (Berthoni; Pereira, 2017).

Outro caminho para explicar o poder de agenda do Executivo é olhar do viés ideológico e da preferência sobre políticas. Essa literatura retoma a ideia de delegação como resultado da proximidade ideológica entre o Presidente e o parlamentar mediano do Congresso (Santos, Almeida; Zucco. Power e Zucco (2019) sugerem valores entre a distância ideológica e do partido mediano na Câmara, por meio da aplicação de Surveys entre uma amostra significativa de parlamentares. Nesse sentido, a heterogeneidade da minoria também é um dado importante, que indica o quão polarizado está o ambiente político legislativo, o que pode implicar em haver incentivos para obstruir (Santos, 2011); (Almeida, 2017).

Por fim, há uma linha de raciocínio que traz variáveis exógenas para o debate, como a popularidade do Presidente e o desempenho econômico do governo (Abranches, 2014, 2018).

³⁵ Usamos aqui caixa de ferramentas como tradução de *Executive Toolbox* presente nos estudos de Raile; Pereira; Power (2011). Para os autores, o sucesso do Presidente em democracias multipartidárias depende de como ele distribui os bens da coalizão como base para trocas, enquanto o *Pork Barrel* cobre as possíveis desproporcionalidades da distribuição de cadeiras legislativas ou insatisfações temporárias.

Para os autores, problemas como crises políticas e econômicas traduzidas em resultados ruins no PIB e altos índices de inflação podem dificultar o trabalho do Presidente em disciplinar a coalizão de governo e aprovar suas políticas (Silva, 2017).

Como vimos nessa sessão, os estudos sobre o poder de agenda no presidencialismo de coalizão brasileiro e a sua relação com o comportamento legislativo baseiam-se na questão da delegação da agenda por partes de deputados que não tem incentivos eleitorais para legislar, em contrapartida da imposição presidencial garantida pela Constituição, e até mesmo efeitos exógenos como a opinião pública e o desempenho da condução das políticas econômicas por parte do governo.

Com raras exceções, pouca atenção foi dada ao comportamento longitudinal dos atores legislativos em coalizão e aos efeitos da dinâmica da formação de governo nesse comportamento. Acreditamos ser nesse ponto que reside a contribuição deste trabalho. Na próxima sessão, discutiremos como foram organizados os materiais e métodos do trabalho empírico desta dissertação.

3. MATERIAIS E MÉTODOS

Esta dissertação propõe-se a fazer um estudo empírico, observacional de série temporal e quantitativo, sobre o impacto da dinâmica da formação da coalizão de governo no comportamento legislativo no Brasil no período entre 1995 e 2018. Nossa unidade de análise são as proposições legais e as votações nominais no Plenário da Câmara dos Deputados. Avaliaremos os efeitos de variáveis relevantes do processo de formação das coalizões de governo no comportamento dos partidos legislativos e na capacidade do Presidente de impor suas preferências no processo de aprovação de políticas.

Tomaremos, como variável dependente a ser observada, a capacidade do Executivo de transformar a coalizão de governo (caracterizada pela distribuição de gabinetes) em uma coalizão legislativa disciplinada, capaz de impor a vontade do Presidente no processo legislativo, comportamento que chamaremos de Poder de Agenda. Utilizaremos dois indicadores validados pela literatura da Ciência Política para tornar mensurável a nossa variável dependente, a disciplina legislativa da coalizão de governo (Carrey, 2000); (Amorim Neto, 2000); (Nicolau, 2000); (Figueiredo; Limongi, 2001); (Cheibub et. al. 2005), (Tsebelis; Aleman, 2011). Como variáveis independentes, utilizaremos aspectos relacionados à composição do Legislativo e à formação das coalizões.

3.1. Operacionalização das variáveis

Nesta sessão, apresento as variáveis que compõem nossa análise empírica, expondo os indicadores que serão aplicados na análise quantitativa. Explicitamos também as decisões tomadas como critérios de inclusão e exclusão na operacionalização desses indicadores.

3.1.1. A variável dependente: grau de sucesso legislativo e disciplina da coalizão de governo

Cabe-nos assinalar os indicadores que utilizaremos para quantificar nossa variável dependente. Começaremos definindo o indicador de sucesso legislativo presidencial. O indicador utilizado para medir a *Taxa de sucesso legislativo* do Presidente se refere “a relação existente entre o número de iniciativas apresentadas pelo Executivo e a quantidade dessas que de fato foram aprovadas” (Saez et al., 2005 p.99), (Saiegh, 2009).

Para melhor aplicabilidade desse indicador, apresentaremos a taxa de sucesso no formato de índices com possibilidade de resultado de 0 a 1. Esse processo se faz necessário para facilitar a análise estatística, principalmente a análise multivariada.

Saiegh (2009) aponta que a taxa de sucesso é uma medida padrão adequada para avaliar o desempenho relativo dos chefes do Executivo. Ela é mais adequada para medir o desempenho

de governos no presidencialismo, em que derrotas legislativas são comuns e não significam votos de desconfiança e fim de governo. Como veremos inclusive no caso do Brasil, chefes de governo que operam em um sistema de separação de poderes, com um Legislativo altamente fragmentado, dificilmente são vitoriosos na totalidade de suas propostas legislativas (Saiegh, 2009).

Outro apontamento muito importante para quantificar e operacionalizar o sucesso legislativo são os tipos de proposições analisadas. Serão analisados Projetos de Lei Ordinária (PL), Projetos de Lei Complementar (PLP), Propostas de Emenda à Constituição (PEC) e a principal peça legislativa utilizada pelos presidentes brasileiros, as Medidas Provisórias (MPV).

Uma observação em relação às Medidas Provisórias (MPV)³⁶: a MPV é uma espécie de decreto Executivo com força de lei, que tem caráter de vigor temporário até que a maioria simples dos legisladores decida pela transformação ou não da peça em norma jurídica. Esse dispositivo garante ao Presidente amplo poder de legislar, como tem capacidade de trancar a pauta do Congresso impedindo a discussão de qualquer outra pauta caso a MPV não seja analisada em até 60 dias. Porém, as regras de edição, reedição, abrangência e aprovação de MPVs variaram no período analisado por este trabalho. Até a implementação da Emenda Constitucional 32/2001, o Presidente brasileiro podia reeditar as MPVs indiscriminadamente e legislar sobre uma ampla gama de assuntos com essa peça legislativa. O fato do Presidente poder reeditar as MPVs antes da alteração da regra retirava os incentivos para que o Legislativo dispendesse tempo na análise dessas matérias.

Após a mudança nas regras, a MPV passou a ser a principal peça legislativa analisada em Plenário, mas veremos que elas não apareceram nesse tipo de dado antes de 2001. A limitação de temas para a utilização das MPVs também obrigou o Executivo a se dedicar um pouco mais na aprovação de políticas estatutárias³⁷.

Um cuidado foi tomado na operacionalização das MPVs no cálculo do sucesso legislativo dos presidentes. Desconsideramos matérias que perderam a eficácia com o vencimento dos prazos quando legislavam sobre questões pontuais que não perduram no tempo, como a emissão de créditos orçamentários extras, medidas de emergências para recursos de calamidade, entre outros.

³⁶ As siglas utilizadas daqui em diante para referir-se às peças legislativas são utilizadas com frequência no vocabulário no Congresso, e terão como base o padrão do Glossário de Termos legislativos da Câmara dos Deputados, disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/legislacao-e-publicacoes/glossario>.

³⁷ Políticas estatutárias referem-se a Projetos de Lei (PL), e Projetos de Lei Complementar (PLP).

Outro indicador utilizado nesta pesquisa foram os índices de **disciplina legislativa**, e algumas distinções de diferentes cálculos merecem nossa atenção. A disciplina legislativa corresponde ao grau de unidade com que os partidos ou uma coalizão de partidos conduzem as votações nominais (Amorim Neto, 2000). Há diversas formas de quantificar o grau de unidade interna dos partidos e das coalizões de governo.

Entre os mais conhecidos e utilizados pela literatura internacional estão os índices de Rice, Índice Unity e o Weldon. Segundo Carrey (2000), esses índices são ideais para medir unidade quando não há uma referência clara de indicação de um agente pivô, como os líderes partidários. Os índices permitem testes rigorosos de hipóteses sobre fontes de unidades em partidos políticos, coalizão, assembleias estaduais regionais, facções ideológicas de gênero ou qualquer outra característica relevante dos legisladores (Carrey, 2000).

O mais conhecido e mais utilizado pela literatura é o índice de Rice, que não utilizo nesta pesquisa e explico a opção. Nicolau (2000) lembra, por exemplo, que o índice de Rice foi utilizado para análise de unidade partidária na Câmara Baixa do Brasil por Limongi Figueiredo (1995) e Santos (1997), e por Cox (1987) para analisar o Reino Unido. Gregor; Havlík (2013), ao verificar o grau de unidade entre partidos da Câmara Baixa e do Senado na República Checa, utilizaram o Rice; Jensen et. al (2020) fizeram o mesmo para verificar se parlamentares etíopes votavam de acordo com seus partidos ou apresentavam unidade entre etnias locais.

Entretanto, convém lembrar que esse índice (Rice) é bastante utilizado na ausência de um dado claro sobre a indicação dos líderes partidários, pois ele calcula a unidade e não a convergência entre o voto parlamentar e a indicação do líder. Por não ignorar as faltas, necessita também ser acompanhado pelo complexo cálculo do *critical-ness* de Carrey (2000) para selecionar votações de relevância.

Então, como indicador de disciplina partidária, optei pelo ***índice de fidelidade à posição do líder do partido*** (Figueiredo; Limongi, 2001). Calculado sob referência do líder do governo, pode ser entendido como ***Índice de apoio ao governo*** (Nicolau, 2000), utilizado para calcular a disciplina da coalizão.

Esse índice é calculado para cada votação, dividindo-se o total de deputados de cada partido ou da coalizão que votaram em convergência com a indicação do líder, pelo total de deputados do partido ou da coalizão que compareceram para votar (ou sobre o total da bancada em caso de PEC). Vejamos a operacionalização na fórmula:

$$IFL = Total\ de\ votos\ convergentes / Total\ de\ comparecimento$$

Esse índice encaixa-se bem ao modelo de votação nominal adotado no Parlamento brasileiro. Segundo o Regimento Interno da Câmara dos Deputados, antes de cada votação nominal, é realizada uma chamada onde os líderes partidários, assim como o líder do governo e o líder da minoria, indicam como deve proceder o voto das bancadas. É essa indicação que usamos como referencial para a convergência.

Há outra decisão fundamental nos estudos de disciplina, relacionado ao universo das votações, que será incluída na análise. Consideraremos as peças legislativas já enunciadas na análise do sucesso (PL, PLP, PEC, MPV) e todos os requerimentos de votações anexados a elas. Excluiremos as votações cujo resultado é sinônimo de consenso e as votações simbólicas (que não registram eletronicamente o voto individual).

A decisão de desconsiderar votações com alto grau de consenso é baseada na literatura (Carrey, 2000); (Figueiredo; Limongi, 1996, 2001), (Amorin Neto, 2000); (Nicolau, 2000). Definimos, então, um ponto de corte como indicador de relevância para as votações nominais. Diversos indicadores são sugeridos pela literatura, mas seguimos, mais uma vez, a orientação de Nicolau (2000) e Figueiredo e Limongi (2001) que, para o caso do Brasil, estabelecem uma margem de corte de 90%. Ou seja, essa nota de corte exclui as votações cujo lado vencedor recebeu 90% dos votos, patamar que, segundo os autores, tende a sobredimensionar as taxas médias de disciplina.

Por fim, outra decisão importante refere-se às faltas como não votos. Ames (2000) descarta os não votos de sua análise da Câmara dos Deputados do Brasil se o Deputado tiver recebido uma licença formal, caso contrário, codifica a falta como indisciplina. No entanto, ao verificar o padrão dos nossos dados, vimos que esse tipo de classificação por faltas torna a análise bastante difícil. Constantemente, um mesmo parlamentar deixou de votar em determinada proposição no mesmo dia que votou em outra, sem causar impactos de derrubada da proposição por falta de quórum. Assim, consideramos faltas como indisciplina apenas em votações que exigem quórum qualificado alto, como as PECs. Nas propostas de emenda, os interessados devem, além dos votos, garantir a presença do maior número possível de parlamentares no Plenário para aprovar matérias que exigem 2/3 do total de parlamentares presentes.

3.1.2 Variáveis explicativas: indicadores de formação da coalizão, de fragmentação do sistema partidário e de controle presidencial do processo legislativo.

Formar um governo de coalizão no presidencialismo significa formar um gabinete ministerial levando em conta a participação de quadros partidários. Consideraremos, então, um governo de coalizão aquele em que há um acordo entre o Presidente e mais de um partido em

torno da nomeação de quadros ministeriais no primeiro escalão. Para definir as coalizões de governo, recorreremos a informações básicas sobre filiações partidárias dos ministros que ocupam cargos nas devidas administrações.

No Brasil, a Constituição garante aos presidentes certa liberdade na demissão e nomeação de ministros, assim como podem recorrer a técnicos, amigos, militares, personalidades, entre outros, além de ministros partidários. Ocorre que, visto essa liberdade, também ocorre de, em um mesmo mandado presidencial, serem formadas diferentes composições de gabinetes.

Assim, adotamos critérios para distinguir e classificar reformas ministeriais e a composição de novos gabinetes: (i) posse de um novo Presidente; (ii) mudanças na composição partidária do gabinete, não interessando a mudança entre ministros sem filiação partidária; (iii) mudança de mais da metade dos ministros.

Desse modo, foi possível verificar as composições de governo e como elas se relacionam com uma coalizão de partidos, assim como pudemos classificar cada deputado como pertencente à coalizão de governo em nossos dados de votações nominais. Tomamos como princípio de que, se um parlamentar está em um partido com cargos na parte Executiva do governo, ele faz parte da base da coalizão legislativa de governo.

Outra decisão importante foi a classificação da coalizão por status em relação ao tamanho. Tomamos como base as descrições sobre coalizões de governo feitas por Lijphart (2019):

Quadro 6: Tipologia simplificada de *Status* da coalizão:

Governo de coalizão minoritária:

Governos minoritários são aqueles que não constituem maioria parlamentar no Legislativo. É composto por uma aliança de partidos que não representam uma maioria vencedora de cadeiras. Motivado pela falta de uma maioria para substituí-lo em democracias parlamentaristas, ou por garantias constitucionais suficientes ao partido do chefe de governo, principalmente no caso do presidencialismo, ou por apoio legislativo com interesses na agenda do partido no governo sem interesse de assumir postos para se caracterizar com determinado governo.

Coalizões vencedoras mínimas:

Coalizões vencedoras mínimas são aquelas formadas pela menor maioria possível, ou seja, o mínimo necessário para aprovação de matérias legislativas (50%+1) sem a inclusão de parceiros tidos como supérfluos. O pressuposto da coalizão vencedora mínima é que os partidos que participam da coalizão desejam maximizar seu poder com o maior número de cargos possíveis, por isso descartam atores que venham a compor a coalizão sem necessidade numérica.

Coalizões sobredimensionadas:

São aquelas compostas por um amplo número de partidos para uma ampla maioria legislativa, além dos 50%+1 necessários para aprovação de projetos de lei ordinária.

Justifica-se a sua necessidade em democracias que necessitam de ampla maioria legislativa para reformas constitucionais, ou para barrar moções de censura a textos ou adiamento de votações legislativas de projetos polêmicos.

Fonte: Elaboração própria, com base em Lijphart (2019).

Não há, na literatura, um consenso sobre uma nota de corte entre coalizões mínimas vencedoras e coalizões sobredimensionadas. Ao usar o exemplo de Lijphart, adotamos a referência de 60% do total de parlamentares da Câmara, N necessário para se obter aprovação de matérias que exigem quórum qualificado como PECs.

Um dos aspectos decisivos na análise da Relação Executivo-Legislativo e do comportamento legislativo é a distribuição de poder entre os partidos. Para medir a fragmentação partidária no Legislativo, utilizo dois índices convencionais presentes na literatura.

Um deles é o *Número Efetivo de Partidos Parlamentares* (NEPP) de Lakso e Tajaperä (1979), que prevê o número ajustado de partidos políticos de um país de acordo com seu poder de veto, cuja fórmula é:

$$NEPP = 1 / \sum (P^2)$$

Onde \sum é o símbolo matemático da soma de todos, e P é a proporção em percentual de cadeiras de cada partido no Legislativo, que, antes de somadas, devem ser elevadas ao quadrado e normalizadas em números inteiros³⁸.

Vale lembrar que o NEPP é uma medida resultante de fatores exógenos como o sistema eleitoral adotado pelas democracias. Como aponta a literatura seu aumento decorre principalmente da adoção do sistema eleitoral proporcional sem a previsão de cláusulas de desempenho (Nicolau, 2012).

Como alternativa a medir o efeito da fragmentação sobre o tamanho das coalizões em relação ao número de partidos, aplicamos o NEPP a número de partidos que integraram as coalizões de governo. Buscando, assim, estabelecer um número real de partidos com poder de veto nas coalizões, pois essas podem incluir partidos pequenos que, por vezes, não são capazes de influir no comportamento legislativo da coalizão.

Por fim, outra medida utilizada para explorar a formação de governo no Brasil foi a distância ideológica dos atores do Legislativo e da coalizão. Para isso, utilizamos os indicadores de posições ideológicas do Brazilian Legislative Surveys de Power e Zucco (2019). Para

³⁸ Por Exemplo 50%= 0,5.

calcular a distância ideológica das coalizões, utilizamos a fórmula da distância euclidiana. Fórmula:

$$DE = \sqrt{\sum_{i=1}^n (p_i - q_i)^2}.$$

Esses foram os principais indicadores utilizados para operacionalização de dados das variáveis, o que não exclui a utilização de outros indicadores na análise multivariada dos dados.

3.2. Sobre as fontes de dados

Os dados empíricos desta dissertação são de quatro tipos: composição das coalizões de governo, proposições de políticas no Legislativo, distribuição de cadeiras parlamentares e votações nominais. Nesta sessão, descreverei as fontes e algumas técnicas empregadas para a coleta de dados.

a) Composição das coalizões: esse conjunto de dados consiste nas coalizões de governo formadas entre 1995 e 2018, correspondentes a 50^a até 55^a legislatura da Câmara dos Deputados, e os governos de Fernando Henrique Cardoso I e II (1995-2002); Lula I e II (2003-2010), Dilma I e II (2011- 2016) e Temer (2016-2018). Como analisaremos também a composição das coligações eleitorais que elegeram os presidentes para os respectivos mandatos, foram duas as fontes consultadas. Para verificar as coligações eleitorais entre 1994 e 2014, foram utilizados os dados sobre coligações do *Repositório de dados do TSE*. Para consultar as coligações formadas, utilizamos os dados sobre composição dos governos de coalizão do CEBRAP.

b) Produção de políticas no Legislativo: Como já descrevemos aqui, esse conjunto de dados consiste em proposições apresentadas entre 1995 e 2018. A nossa fonte de dados foi primária, disponível no *site da Câmara dos Deputados*, no *repositório de dados abertos* e na sessão de busca avançada de *Atividade Legislativa*. Os dados são registrados com informações relevantes como autoria, partido do autor, data de apresentação e conclusão do processo de tramitação, e situação das proposições quanto se transformadas em norma jurídica, arquivadas ou em tramitação.

c) Distribuição de cadeiras parlamentares: Como a distribuição de cadeiras parlamentares nem sempre corresponde aos resultados eleitorais nas sessões de abertura do quadriênio legislativo, devido a uma série de fatores, recorreremos a banco de dados de composição partidária da Câmara dos Deputados (1995-2019), disponibilizado pela Secretaria da Mesa da Câmara dos Deputados mediante solicitação prévia, com base na Lei de Acesso à Informação.

d) Votações Nominais: Esse conjunto de dados é oriundo de publicação oficial no *Repositório de Dados Abertos da Câmara dos Deputados*, coletados e organizados a partir de uma *Interface programming* em Java. Foram analisadas todas as votações nominais da Câmara dos Deputados, ocorridas entre 1995 e 2018, onde se adotou como critério de seleção as votações em que havia indicação expressa do líder do governo em Plenário. Foram analisadas votações em todos os tipos de requerimento, excluídos aqueles nos quais se configurou o consenso com 90% de votos para o lado vencedor. Foram incluídas votações nominais sobre Medidas Provisórias (MPV), Projeto de Lei Ordinária (PL), Propostas de Emenda à Constituição (PEC) e Projeto de Lei Complementar (PLP). A tabela 1 apresenta a dimensão quantitativa das votações analisadas por tipo de proposição:

Tabela 1. Votações nominais coletadas para a pesquisa por distinção de peça legislativa:

GOVERNO	MPV (%)	PL (%)	PEC (%)	PLP (%)	Total (%)
Geral	328 (42,2)	235 (30,2)	130 (16,7)	83 (10,6)	776 (100%)
FHC I (1995-1998)	0	59 (63,4)	19 (20,4)	15 (16,1)	93 (100%)
FHC II (1999-2002)	9 (12,1)	47 (63,5)	18 (24,4)	0 (0)	74 (100%)
Lula I (2003-2006)	88 (59,8)	26 (17,7)	19 (12,9)	14 (9,6)	147 (100%)
Lula II (2007-2010)	101 (57,8)	36 (20,5)	20 (11,4)	18 (10,3)	175 (100%)
Dilma I (2011-2014)	56 (46,6)	21 (17,5)	29 (24,3)	14 (11,6)	120 (100%)
Dilma II* (2015-2016)	28 (35,8)	24 (30,7)	16 (20,6)	10 (12,9)	78 (100%)
Temer** (2016-2018)	46 (51,6)	22 (24,7)	9 (10,3)	12 (13,4)	89 (100%)
Média por governo	113				

*Consideramos o Governo Dilma II o período de janeiro de 2015 até abril de 2016, mês em que a Presidente foi afastada após votação do processo de Impeachment pela Câmara dos Deputados.

** No ano de 2018, último ano do governo Temer, devido à intervenção federal das forças de segurança do Rio de Janeiro, a Câmara ficou impedida de analisar Emendas à Constituição, de acordo com regras da própria Constituição sobre emendas.

Fonte: Elaboração própria.

A seguir, apresentaremos a sessão de apresentação e análise dos resultados empíricos desta dissertação.

4. RESULTADOS

Neste capítulo, apresento os resultados da pesquisa empírica desta dissertação. Num primeiro momento falaremos sobre a formação de coalizões de governo no Brasil, em seguida, disserto sobre o desempenho legislativo dos presidentes e de sua capacidade de impor sua vontade ao Legislativo por meio de coalizões disciplinadas. Por fim, algumas hipóteses serão testadas relacionando possíveis mudanças no processo de formação de governo no comportamento legislativo no ambiente da Câmara dos Deputados.

4.1. Coalizões de governo no Brasil (1995-2018)

Analizamos nessa sessão como se configuraram as coalizões de governo no Brasil (nossa variável independente), no período entre 1995 e 2018, recorte temporal desta pesquisa. Buscaremos nos concentrar no que Amorim Neto (2000) e Albala (2013, 2016) chamam de leitura presidencializada do processo de formação das coalizões de governo. Isso porque há diferenças fundamentais entre os sistemas de governo, que devem ser consideradas no exame das coalizões.

A primeira diferença é o fato de que, no sistema presidencialista, o chefe de governo e os parlamentares da câmara baixa são eleitos por contextos de magnitude eleitoral diferentes. No parlamentarismo, o chefe de governo³⁹ é um parlamentar, que é elevado ao posto máximo por meio de eleições indiretas realizadas no Parlamento. Quando eleito pelo Parlamento, o chefe de governo conquista o direito de formar uma coalizão de governo caso seu partido não forme maioria sozinho. Já no presidencialismo, o chefe de governo é eleito pelo voto direto da população e, se eleito, configura-se automaticamente como o formador da coalizão de governo.

Além da previsibilidade do formador, resultado do processo eleitoral com eleições diretas para presidente, destaca-se também, na maioria dessas democracias, a previsibilidade dos partidos que formarão o governo (Albala, 2013). Ao estudar 25 governos de coalizão na América Latina, Albala (2013) encontra forte relação entre as alianças eleitorais (coligações) e as coalizões de governos estruturadas no Parlamento, o que possibilita a identificação de clivagens que se formam já no período eleitoral.

Como é de conhecimento na Ciência Política, a influência da regra do jogo, principalmente do sistema eleitoral, pode gerar paulatinas alterações na dinâmica do sistema político. A influência do sistema eleitoral na vida política talvez seja talvez a principal delas (Duverger, 1972). Muito chama-se a atenção sobre a adoção do sistema de eleições para

³⁹ A depender do país é chamado de Primeiro-Ministro, Chanceler, Presidente de Governo.

representação proporcional, como característica institucional que incentiva a representação em múltiplos partidos, propício para construção de alianças.

Até as eleições de 2018, o complexo sistema político e eleitoral brasileiro previa coligações nas eleições proporcionais e majoritárias. Um olhar mais acurado para as coligações nas eleições majoritárias presidenciais serve-nos como bom indicador para observar: (i) se o resultado das eleições proporcionais garante maioria legislativa aos partidos e coligações nacionais; (ii) se partidos concorrentes nas eleições presidenciais formam alianças pós-eleitorais entre si.

A tabela 1 buscamos fazer essa observação sobre alianças eleitorais formadas nas disputas para Presidente no Brasil entre 1994 e 2014. Nela, podemos observar os partidos que formaram as coligações, a porcentagem de votos obtida pelos candidatos a Presidente, e a porcentagem de cadeiras obtida na Câmara por essas coligações.

Tabela 2. Coligações formadas nas eleições presidenciais em primeiro turno (1994 a 2014)

Ano/ Eleição	Partido do presidenciável	Coligação presidencial	% Votos presidentes	% Cadeiras
1994	PSDB	PSDB-PFL-PTB	54,24	35,7
	PT	PT-PSB-PPS-PV-PCdoB-PCB-PSTU	27,07	14,8
	PRONA	Sem coligação	7,27	0,0
	Outros	Outros	11,42	49,5
1998	PSDB	PSDB-PFL-PTB-PPB-PSD-PMDB	53,06	73,7
	PT	PT-PDT-PSB-PCdoB-PCB	31,71	20,9
	PPS	PPS-PL-PAN	10,97	3,1
	Outro	Outros	4,26	2,4
2002	PT	PT-PL-PCdoB-PMN-PCB-PPB	46,44	35,7
	PSDB	PSDB-PMDB-PFL	23,19	40,4
	PSB	PSB-PGT-PTC	17,86	5,5
	PPS	PPS-PTB-PDT	11,97	15,6
	Outros	Outros	0,54	2,9
2006	PT	PT-PRB-PR-PCdoB-PSB-PTB	48,61	34,3
	PSDB	PSDB-PFL-PPS	41,64	27,5
	PSOL	PSOL-PCB-PSTU	6,85	0,5
	Outros	Outros	2,9	37,7
2010	PT	PT-PMDB-PDT-PCdoB-PSB-PR-PRB-PSC-PTC-PP	46,91	68,6
	PSBD	PSDB-DEM-PPS-PMN-PTdoB-PTB	32,61	26,7
	PV	Sem coligação	19,33	2,7
	Outros	Outros	1,15	2,0
2014	PT	PT-PMDB-PSD-PP-PR-PDT-PRB-PROS-PCdoB	41,59	59,1
	PSDB	PSDB-SDD-PMN-PEN-PTN-PTC-DEM-PTdoB-PTB	33,55	25,6
	PSB	PSB-PPS-PSL-PHS-PPL-PRP	21,32	9,7
	Outros	Outros	3,54	5,6

*Os dados sobre coligações correspondem ao apoio formal declarado pelos partidos nas eleições presidenciais, registrados em convenção, ou até mesmo apoio declarado após a realização das convenções.

** Na categoria “Outros”, configuram os partidos que disputaram por coligações menores e receberam um percentual de votos bem abaixo dos candidatos competitivos, e os partidos divididos ou que não declararam apoio formal para o pleito nacional e deram liberdade aos diretórios estaduais para decidir seus apoios.

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do TSE e nos dados da Secretaria Geral da mesa da Câmara dos Deputados sobre composições das bancadas.

O recorte analisado, caracteriza-se empiricamente por um ciclo estável do presidencialismo de coalizão brasileiro, configurado pela polarização PSDB x PT desde a eleição de Fernando Henrique Cardoso em 1994. Nesse período ocorreram (de forma ininterrupta) seis eleições gerais no Brasil, que, dentre outros cargos, elegeram os Presidentes da República para mandatos de quatro anos. Esse período se caracteriza por uma importante alternância de poder entre partidos adversários, que após o resultado das eleições realizaram uma transição pacífica, o que é muito importante para consolidação democrática.

Nessas eleições polarizadas em 1994 e 1998 foram decididas em primeiro turno, com mais de 50% dos votos ao candidato do PSDB. A eleições seguintes, que elegeram os candidatos do PT, Lula (2002 e 2006) e Dilma Rousseff (2010 e 2014), foram decididas em segundo turno. A disputa em torno de PT e PSDB definiu bem as clivagens políticas brasileiras no Parlamento, o que tornou mais previsível tanto as alianças eleitorais como as coalizões de governo, conforme veremos adiante.

Como destacado na tabela 1, em pelo menos metade dos casos, as coligações eleitorais apresentaram resultados de maioria legislativa nas eleições proporcionais. Mas há um destaque na observação dessas maiorias. O Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), foi historicamente decisivo no processo de construção das maiorias, sendo o partido que figurou por vários anos entre as maiores bancadas da Câmara e, sempre que declarou apoio formal no período das eleições, garantiu maioria à coligação vencedora.

Para Freitas e Neto (2018), devido as características diversificadas do federalismo brasileiro, as coalizões nacionais nem sempre se refletem nas unidades federativas, o que dificulta uma ação coordenada das coalizões com bancadas estaduais conflitantes. Assim, a atuação regional de alguns partidos, entre outros aspectos, relacionados a disputas locais, são desafios à coordenação de coligações e coalizões de governo no Brasil.

Passado o período eleitoral, os presidentes brasileiros em sua maioria minoritário, abrem um processo de negociação com o Parlamento para formar maiorias. Essa coalizão nem sempre reflete a rigidez do calendário eleitoral com intervalos de quatro em quatro anos, pois os presidentes enfrentam constantes processos de renegociação das coalizões durante o mandato.

Assim, outra diferença marcante do presidencialismo em relação ao parlamentarismo é que, mesmo com mandato fixo, os presidentes brasileiros têm prerrogativas para nomear e demitir ministros sempre que desejarem, sem necessidade de autorização do Parlamento, salvo raras exceções⁴⁰. Nesse contexto, é possível identificar diferentes configurações de coalizões de governo por mandato presidencial, como podemos observar no Quadro 7:

Quadro 7. Coalizões de Governo no Brasil entre 1995 e 2018:

Governo/ Coalizão	Partidos no governo	N_partidos	% cadeiras	Status da Coalizão	Vigência
FHC I 1	PSDB-PFL-PMDB-PTB	4	56,1	Vencedora Mínima	jan/1995 - abr/1996
FHC I 2	PSDB-PFL-PMDB-PTB-PPB	5	77	Sobredimensionada	abr/1996 - dez/1998
FHC II 1	PSDB-PFL-PMDB-PPB	4	72,3	Sobredimensionada	jan/1999 - jan/2002
FHC II 2	PSDB-PMDB-PPB	3	44,8	Coalizão Minoritária	fev/2002 - dez/2002
Lula I 1	PT-PL-PCdoB-PSB-PTB-PDT-PPS-PV	8	48,7	Coalizão Minoritária	jan/2003 - jan/2004
Lula I 2	PT-PL-PCdoB-PSB-PTB-PPS-PV-PMDB	8	62,1	Sobredimensionada	jan/2004 - jan/2005
Lula I 3	PT-PL-PCdoB-PSB-PTB-PV-PMDB	7	58,6	Vencedora Mínima	fev/2005 - mai/2005
Lula I 4	PT-PL-PCdoB-PSB-PTB-PMDB	6	57,5	Vencedora Mínima	mai/2005 - jul/2005
Lula I 5	PT-PL-PCdoB-PSB-PTB-PMDB-PP	7	69,3	Sobredimensionada	jul/2005 - dez/2006
Lula II 1	PT-PR-PMDB-PCdoB-PSB-PTB-PP-PRB	8	60,3	Vencedora Mínima	jan/2007 - abr/2007
Lula II 2	PT-PR-PMDB-PCdoB-PSB-PTB-PP-PRB-PDT	9	67	Superdimensionada	abr/2007 - set/2009
Lula II 3	PT-PR-PMDB-PCdoB-PSB-PP-PRB-PDT	8	62,9	Sobredimensionada	set/2009 - dez/2010
Dilma I 1	PT-PMDB-PR-PCdoB-PSB-PDT-PP	7	66,6	Sobredimensionada	jan/2011 - mar/2012
Dilma I 2	PT-PMDB-PR-PCdoB-PSB-PDT-PP-PRB	8	65,3	Sobredimensionada	mar/2012 - out/2013
Dilma I 3	PT-PMDB-PR-PCdoB-PDT-PP-PRB	7	58,4	Vencedora Mínima	out/2013 - dez/2014
Dilma II 1	PT-PMDB-PCdoB-PDT-PR-PP-PRB-PROS-PSD-PTB	10	64,1	Sobredimensionada	jan/2015 - mar/2015
Dilma II 2	PT-PMDB-PCdoB-PDT-PR-PP-PRB-PSD-PTB	9	61,2	Sobredimensionada	mar/2015 - mar/2016
Temer 1	PMDB-PSDB-DEM-PSB-PPS-PR-PP-PRB-PSD-PTB-PV-SD-PTN-PSC	14	76,4	Sobredimensionada	mai/2016 - mai/2017
Temer 2	PMDB-PSDB-DEM-PR-PP-PRB-PSD-PTB-PV-SD-PSC	11	64,7	Sobredimensionada	mai/2017 - dez/2017
Temer 3	PMDB-DEM-PR-PP-PRB-PSD-PTB-PV-PSC	9	52,2	Vencedora Mínima	dez/17 - dez/2018

Obs.: As expressões numéricas em romano que seguem o nome ou a abreviatura dos presidentes correspondem ao mandato presidencial, enquanto os números que seguem representam as formações de coalizão durante o mandato correspondente.

Fonte: Elaboração própria, baseado nos dados sobre bancadas partidárias da Câmara dos Deputados e nos dados sobre composições de governo do CEBRAP.

Ao aplicarmos os requisitos anunciados na seção de métodos, foi possível identificar 20 coalizões de governos formadas em sete mandatos presidenciais⁴¹. Se compararmos os dados das tabelas 1 e 2, podemos observar que as coligações eleitorais para a disputa presidencial serviram de parâmetro para a formação das coalizões de governo, assim como identificado em

⁴⁰ Essas exceções aplicam-se a nomeações no Judiciário e a indicações para o Banco Central, cuja nomeação deve passar pelo aval do Senado. Algumas autarquias especiais e empresas públicas seguem um sistema de mandato fixo para as nomeações.

⁴¹ Incluímos o governo Temer, Presidente não eleito diretamente que assumiu após o impeachment da Presidente Dilma Rousseff, em abril de 2016.

outras experiências presidencialistas da América Latina (Amorim Neto, 2006); (Albala, 2013). Na maioria dos casos, os presidentes formam coalizões com base nas alianças eleitorais, e incluem posteriormente outros partidos, mas nunca adversários eleitorais do segundo turno.

Nesse período o PMDB serviu como fiel da balança das coalizões de governo no Brasil. Mesmo sem declarar apoio formal nas disputas presidenciais, devido à dificuldade de disciplinar apoios nas unidades federativas, o fato de se configurar um grande partido legislativo, o colocou como ator central na formação das coalizões de governo. O PMDB apareceu neste contexto como um partido político de centro, ou um partido de governo, sem muitas vezes expressar suas reais preferências sobre determinadas políticas, mas servindo com um poderoso ator com poder de veto. Para Alballa (2016), em sistemas políticos onde é possível identificar a opção sobre políticas dos atores que disputam o processo eleitoral, maior será a possibilidade de previsão dos acordos entre partidos. Mas partidos centristas que servem como fiel da balança ou estão sempre dispostos a formar maiorias legislativas são comuns nas democracias (Przeworski, 2020)⁴².

Em relação ao tamanho das coalizões, a grande maioria configura-se pelo que a literatura chama de “coalizões sobredimensionadas”, compostas por uma ampla maioria legislativa, bem acima do necessário para a aprovação de leis ordinárias (no caso do Brasil, 50%+1). Foram doze, dos vinte casos, com status de coalizão sobredimensionada. Como dissemos na sessão de métodos, não existe um critério definitivo na literatura para se diferenciar coalizões sobredimensionadas de coalizões mínimas. Entretanto, para o caso do Brasil, adotamos a linha limítrofe de mais de 60% das cadeiras, porcentagem necessária para se aprovar PECs.

A preferência por coalizões sobredimensionadas no presidencialismo brasileiro vai contra o princípio Rikeriano de *coalizões mínimas vencedoras* como ideais. Abranches (2016) defende a ideia de que coalizões o mais próximo possível dos 55% de cadeiras seriam o ideal até mesmo para o Brasil; bastaria aprovar emendas à Constituição com *coalizões Ad. Hoc*⁴³.

A ocorrência de coalizões sobredimensionadas tem causas múltiplas e são comuns nos governos de coalizão na América Latina. Doering (1955) e Tsebelis (2009) argumentam que a adoção de coalizões sobredimensionadas está relacionada ao desenho institucional das democracias, mais especificamente, à força dos chefes de governo frente ao Parlamento e à capacidade reativa do Legislativo. Para os autores, presidentes frágeis ou parcialmente

⁴² O autor cita o exemplo histórico do Zentrion na Alemanha da república de Weimar.

⁴³ São tipos de coalizões legislativas temporárias, organizadas especificamente para a aprovação de determinadas matérias, sem necessariamente recrutar mais partidos para o governo.

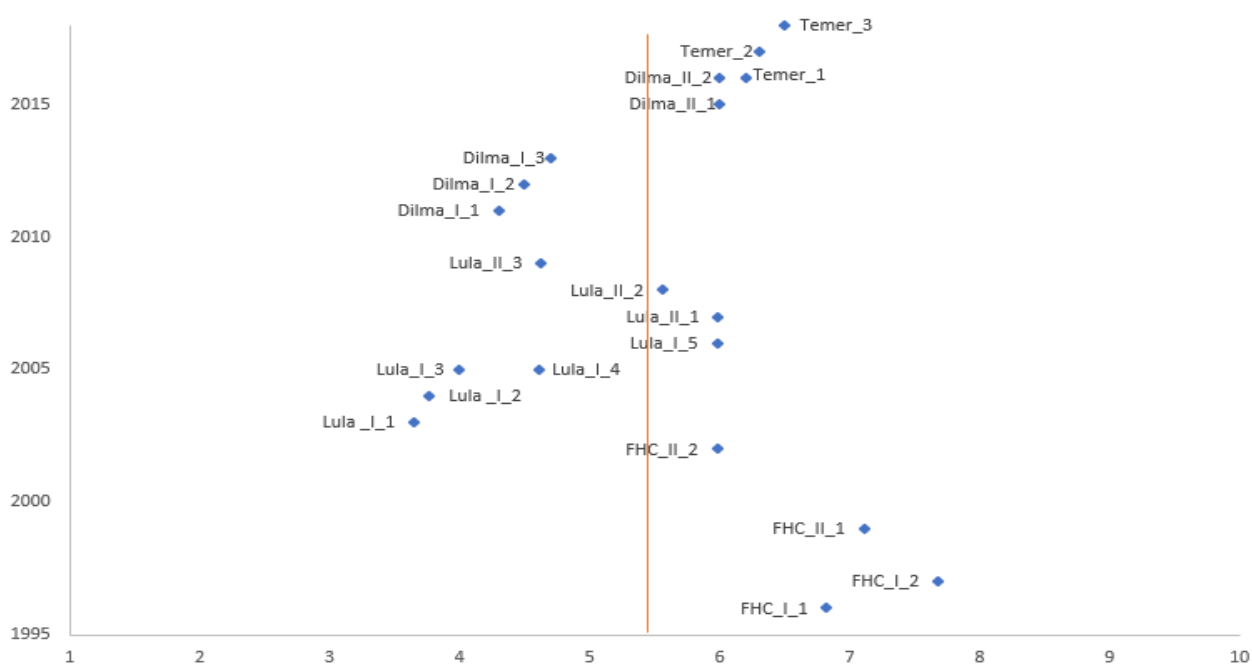
fragilizados, buscam estabelecer vantagens posicionais com amplas maiorias, e assim proteger suas prerrogativas e evitar reações mais severas do Parlamento.

Mesmo que a literatura sobre o tema argumente que os presidentes brasileiros são institucionalmente fortes, e a Constituição lhes garanta domínio sobre a agenda legislativa (Figueiredo; Limongi, 2001); (Santos, 1997; 2003), ainda assim o Parlamento tem poder reativo, com prerrogativas, e capacidade de organizar maiorias capazes impedir ações do Executivo. O principal argumento pela adoção de coalizões de governo sobredimensionadas, então, é a necessidade de maiorias legislativas para a aprovação de proposições que exigem maioria qualificada, frente a Parlamento com poderes reativos. As coalizões sobredimensionadas garantiriam uma margem segura contra a indisciplina dos partidos legislativos em ambientes de separação de poderes (Ames, 2001); (Mainwaring, 2003). Discorreremos mais adiante sobre esse argumento com dados empíricos.

Para Santos (2003b) e Abranches (2018) há também tendência cultural no Brasil do “governo de todos”, com coalizões abrangem grandes maiorias, atrativas até mesmo aos partidos de oposição. Mesmo em raras situações em que o Presidente contava com maioria absoluta na Câmara, como no caso do governo de Eurico Dutra entre 1946-1951, quadros dos três principais partidos na competição eleitoral (PSD-PTB-UDN) tinham cargos no governo e formavam uma ampla maioria no Legislativo (Santos 2003b).

No período analisado o score ideológico das coalizões também sofreu alterações

GRÁFICO 1. Mediana da posição ideológica das coalizões de governo no Brasil



Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do CEBRAP sobre a composição das coalizões, e de Power e Zucco, 2019, sobre o score ideológico dos partidos.

O gráfico 1 demonstra que a mediana da pontuação ideológica dos partidos que compõem as coalizões de governo no Brasil. Houve alterações no quadro ideológico na comparação inter-governos e até intra-governos, mas não houve afastamento abrupto do centro. Essas coalizões figuraram mais à direita nos governos do PSDB, a esquerda nos governos do PT com exceção com parte do governo Lula II e Dilma II, retornando a direita com o PMDB de Michel Temer.

Essa característica pode reforçar a tese de que os presidentes brasileiros levam em consideração a mediana da Câmara para formar as coalizões de governo. Um fator tido como positivo das democracias consensuais, que de certo modo modera as opiniões dos presidentes e fortalece os contrapesos legislativos.

4.1.1. Os efeitos da fragmentação partidária na configuração das coalizões de governo:

Mesmo que a grande maioria das coalizões identificadas em nosso recorte configurem o status de sobredimensionadas, cabe destacar a diferença ao longo do tempo no número de partidos necessários para atingir essa maioria. O primeiro governo de FHC precisou de cinco partidos legislativos para controlar 77% das cadeiras em 1996, mas, no outro extremo, o governo de Michel Temer precisou empilhar 14 partidos para somar a mesma maioria. Isso se deve aos efeitos da fragmentação do sistema partidário brasileiro.

Seja em sistemas de governo presidencialistas ou parlamentaristas, os governos de coalizão formados são resultado do contexto eleitoral. Clássicos como Duverger (1972), Santori (1976) e Lijphart (2019) destacam a importância das características do sistema partidário para a configuração das coalizões.

A fragmentação do sistema partidário é um dos fatores que tornam cada vez mais complexa a dinâmica da formação das coalizões de governo. No Brasil isso é ainda mais grave, pois o país conta com o Congresso mais fragmentado do mundo, e fragmentação é um indicador relevante sobre a concentração e dispersão do sistema político.

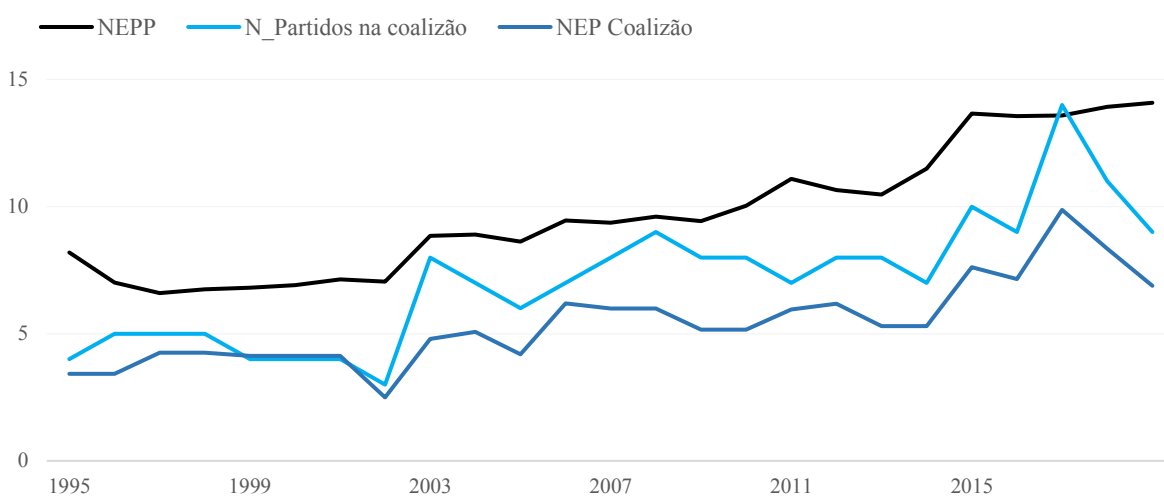
Mesmo que pareça óbvio, os efeitos da fragmentação na formação das coalizões de governo foram testados como relação de causa pela literatura especializada na área. Fizemos esse teste de hipótese no caso brasileiro:

H1: Quanto maior o número de partidos, maior a probabilidade de casos de presidencialismo minoritário e, portanto, maior a necessidade de se formar coalizões. Em contrapartida, quanto menor o número de partidos, maior a possibilidade de o Presidente obter maioria parlamentar e menor a necessidade de se formar coalizões (Chasquetti, 2001); (Jones, 2005); (Garrido, 2003); (Albala, 2016).

Com efeito da fragmentação, o número de partidos legislativos nas coalizões foi crescente: variou de três na coalizão minoritária do segundo governo de FHC para 14 na primeira coalizão do governo Temer. Essa avaliação nos sugere haver relação entre fragmentação partidária e grandes coalizões formadas no Brasil.

Um bom de fácil entendimento, e ideal para operacionalizar essa relação segundo a literatura da Ciência Política é Número Efetivo de Partidos Parlamentares (NEPP) de Lakso e Taajapera (1979). O gráfico 2 apresenta os indicadores do NEPP e dados do número de partidos efetivos na coalizão (NEP da coalizão)⁴⁴ e absolutos nas coalizões de governo:

Gráfico 2 - Fragmentação partidária e coalizões de governo no Brasil:



Fonte: Elaboração própria, com base nos dados abertos da Câmara dos Deputados e nos dados sobre formação de governos de coalizão no Brasil do CEBRAP.

Considerando os dados descritivos do gráfico 2, é possível observar uma associação prévia entre o aumento do NEPP no Brasil e o tamanho das coalizões. A linha azul escura do gráfico mostra o número absoluto de partidos na coalizão, que variou de quatro no início da série histórica em 1995 para 14 em 2016, no início do governo Temer, caindo para nove em 2018, no final da série histórica. Já o NEP da coalizão variou entre 3,5 e 10,33. Ou seja, presidentes adaptaram suas estratégias de formação de coalizões de governo ao longo do tempo, incluindo cada vez mais partidos para se obter maioria legislativa.

Comparado com outras democracias presidencialistas latino-americanas, o Brasil apresenta-se como o caso mais extremado de número de partidos na coalizão de governo. Monteiro e Saez (2009) analisam cinquenta formações de governos em países presidencialistas da América Latina entre 1964 e 2002, e encontram coalizões com no máximo cinco partidos.

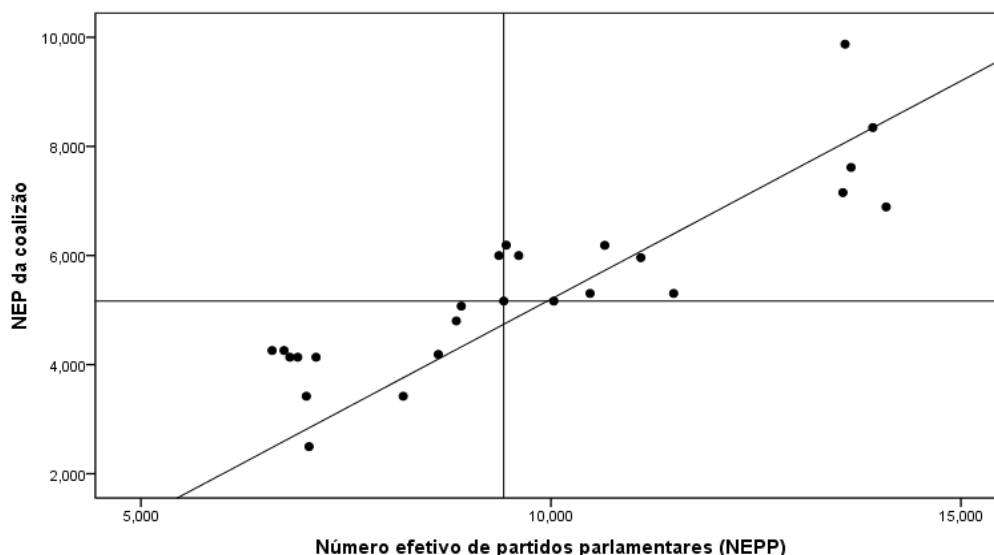
⁴⁴ A contabilização do número de partidos efetivos na coalizão é importante por desconsiderar os partidos com pouco poder de veto entre aqueles que compõem as coalizões de governo.

Albala (2011;2013) analisou governos presidencialistas de coalizão na Argentina, Chile e Uruguai e não encontrou coalizões tão fragmentadas.

Visto que somente em dois casos as coalizões de governo formadas apresentaram status de coalizões minoritárias, na maioria dos casos a estratégia de formação das coalizões se faz-se pela aproximação com o número efetivo de partidos, buscando reduzir as possibilidades de atores partidários com poder de veto. A diferença entre o número absoluto de partidos (linha azul clara) e o de efetivos na coalizão (linha azul escura) sugere também que, ao longo do tempo, os partidos menores podem ter ganhado cada vez mais espaço nas coalizões.

O gráfico 3 reforça essa relação, quando observada cada coalizão em um gráfico de dispersão, e ao aplicar cálculo de correlação aos dados:

Gráfico 3- Gráfico de dispersão sobre a fragmentação partidária e o NEP da coalizão com quadrantes e linha de referência:



Correlação de Pearson: ‘880**

** A correlação é significativa no nível 0,01.

Fonte: Elaboração própria.

Os dados sugerem forte correlação entre o aumento do NEPP e o NEP da coalizão, ou seja, o aumento da fragmentação resultou em coalizões cada vez maiores no que tange ao número de partidos. Os pontos no gráfico representam os casos que acompanham a linha de referência em diagonal para cima, representando uma correlação positiva. A predominância dos pontos entre o quadrante inferior direito e o quadrante superior esquerdo demonstra que a covariância também é positiva.

Tsebelis (1995; 2009) afirma que a fragmentação no Legislativo, configurada nas coalizões, pode explicar problemas de governabilidade no presidencialismo e é responsável pela rápida dissolução de gabinetes no parlamentarismo. Essa situação pode ser agravada pela

heterogeneidade ideológica entre os partidos da coalizão (Warwick, 1994); (Tsebelis, 1995; 2009). Os autores argumentam que, na medida em que os chefes de governo necessitam de vantagens posicionais para garantir suas prerrogativas, a heterogeneidade ideológica da coalizão pode ser um obstáculo (testaremos essa afirmação neste trabalho).

Na mesma linha, Sartori (1976) afirma que o multipartidarismo não implica apenas em uma maior fragmentação do sistema político, mas também numa maior heterogeneidade ideológica entre as partes, o que pode trazer problemas de governabilidade. Santos (2003b), ao analisar a paralisia decisória da democracia de 1946 a 1964 no Brasil, afirmou que o problema não era apenas a fragmentação partidária, mas a polarização política e a heterogeneidade de preferências entre os atores.

Vimos, na sessão teórica desta dissertação, que as preferências ideológicas são preponderantes no processo de formação das coalizões de governo. Na segunda geração de estudos da coalizão, (Dodd, 1976) incluiu a ideologia como variável preponderante na formação e na estabilidade de governos de coalizão nos regimes parlamentaristas. Já Montero e Saez (2009) reforçam a proximidade ideológica entre os partidos como responsável pelo desempenho legislativo do Executivo no presidencialismo.

Assim, a distância ideológica é um bom indicador sobre a diversidade de preferências dentro de uma coalizão. Os estudos empíricos desse tipo sobre sistema partidários menos complexos confirmam as expectativas dos teóricos da coalizão sobre a preferência por parceiros ideologicamente próximos ou pelo partido mediano do Legislativo. No entanto, em sistemas partidários tão fragmentados como o brasileiro, essa relação pode ser mais complexa. Os partidos legislativos apresentam-se em posições e scores ideológicos diferentes em cada legislatura, ou seja, é comum que, de uma legislatura para outra, um partido migre de espectro político. (Power; Zucco, 2013)⁴⁵.

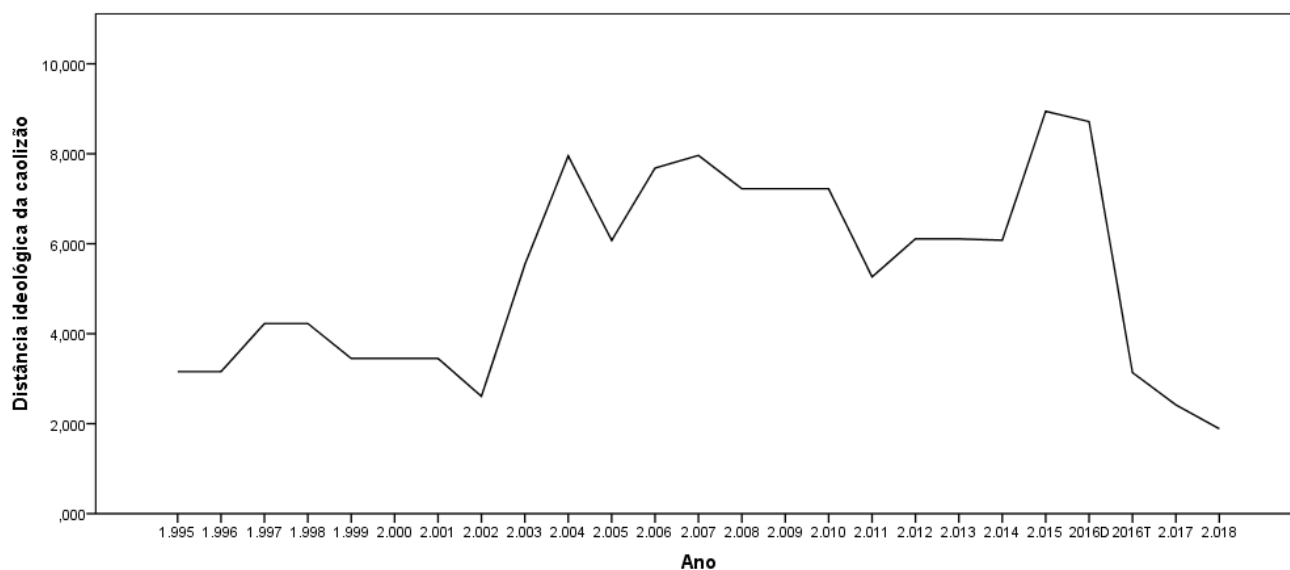
É importante levar em consideração, então, essa distância ideológica entre os players ao analisar o controle legislativo das coalizões. Tanto Saiegh (2009) quanto Monteiro e Saez (2009) afirmam que, quanto maior for o tamanho da participação do partido do Presidente na coalizão em número de cadeiras, maior será o controle do Presidente sobre ela; e, quanto menor a distância ideológica entre os partidos que compõem a coalizão, menor é a possibilidade de conflito⁴⁶.

⁴⁵ Diferentes trabalhos acadêmicos demonstram a mutação do posicionamento ideológico e das preferências dos partidos legislativos no Brasil. Há pouco consenso, inclusive, sobre qual a melhor técnica para aferir a preferência ideológica dos partidos e de legisladores (Zucco, 2011).

⁴⁶ A separação de poderes também é um caso interessante para se verificar as preferências dos atores políticos. A maioria dos estudos sobre preferências ideológicas em sistemas presidencialistas tomam o partido do Presidente

O gráfico 4 apresenta dados descritivos sobre a distância ideológica das coalizões de governo no recorte temporal dessa pesquisa. Utilizamos aqui, os dados do *Brazilian Legislative Survey*⁴⁷ que classificam os partidos com scores que variam de 0 (mais à esquerda) a 10 (mais à direita). Aplicamos os indicadores de preferências dos partidos da coalizão à fórmula da distância euclidiana entre pontos de uma reta, assim, foi possível medir a distância ideológica entre os partidos, tomando como referência o ponto 1 (o partido do Presidente).

Gráfico 4. Distância ideológica das coalizões de governo no Brasil (1995-2018):



*2016T representa o ano de 2016 já no mandato do Presidente Michel Temer do PMDB.

Fonte: Elaboração própria, com base nos indicadores ideológicos de Power e Zucco (2019), nos dados sobre coalizões de governo do CEBRAP e nos dados de composição de bancadas partidárias da Secretaria da mesa da Câmara dos Deputados.

Os dados demonstram um cenário de coalizões mais homogêneas no primeiro terço do gráfico, que representa os governos do PSDB (1995-1999), coalizões mais heterogêneas nos governos petistas (2003-2016), e apresentam os menores índices nas coalizões do governo Temer (2016-2018).

As coalizões do segundo governo Dilma atingiram os maiores índices de distância ideológica da série histórica. Esse pode ter sido um fator político decisivo no processo de impeachment da Presidente. Vale lembrar que, nesse cenário de dispersão ideológica, os partidos da própria coalizão de governo apresentaram propostas divergentes no Parlamento, conhecidas como “pautas bomba”.

Podemos pensar que grandes coalizões, heterogêneas ideologicamente e com muitos partidos, dificultam também a formação de um centro político médio robusto, que facilite o

no Legislativo como ponto ideal das preferências do chefe de governo no Legislativo (Amorim Neto, 2000; Batista, 2014).

⁴⁷ Trabalho desenvolvido pelos cientistas políticos Timoty Power e Cesar Zucco, atualizado em 2019.

diálogo parlamentar. Utilizando ainda os *scores* de Power e Zucco (2019), organizamos um dado complementar sobre distância ideológica por governo, e apresentamos as distâncias entre a preferência dos presidentes e os partidos centrais da coalizão:

Tabela 3. Média sobre as preferências e distâncias ideológicas das coalizões por governo:

Governo	Legislatura	Score partido do Presidente	Score da média da coalizão	Dist. Ideológica da coalizão	Dist. Presidente-Mediana
FHC I	50 ^a	5,97	7,68	3,692	1,924
FHC II	51 ^a	5,97	7,28	3,239	1,716
Lula I	52 ^a	3,09	3,77	6,811	0,462
Lula II	53 ^a	3,08	3,935	7,407	0,731
Dilma I	54 ^a	2,9	4,783	5,889	2,566
Dilma II	55 ^a	2,09	6,012	8,829	4,982
Temer	55 ^a	6,333	6	2,48	0,111

*Os cálculos sobre as distâncias ideológicas compreendem a distância euclidiana.

Fonte: Elaboração própria.

Podemos observar que, nos governos Dilma (PT), as coalizões formadas não são só mais heterogêneas, como a distância entre as preferências da Presidente e a mediana da coalizão foi maior em comparação com outros governos.

Contextualizando isso historicamente, o governo Dilma trouxe o PT mais para a esquerda, afastando o partido paulatinamente do centro político do Congresso. A situação ficou mais acentuada após uma eleição altamente competitiva e exacerbada com o pleito eleitoral de 2014. A grande maioria dos partidos que acompanharam Dilma na coligação nacional foi adversários do PT nas unidades federativas, o que dificultou o diálogo na 55^a legislatura. O partido da Presidente posicionou-se ainda mais à esquerda; o PSB, parceiro ideológico histórico do PT, aliou-se à oposição no segundo turno das eleições e não integrou o segundo governo Dilma, e parte dos partidos da coalizão posicionaram-se ainda mais à direita.

Houve afastamento paulatino de parceiros históricos de coalizão no campo da centro-esquerda, não só do PSB. O PPS, partido resultante de uma ruptura com o antigo PCB, afastou-se das coalizões Ptistas já no segundo governo Lula. Houve também constantes rupturas com o PDT durante o segundo governo Lula e o primeiro governo Dilma. O PSB, que acompanhou os governos do PT desde 2003, negou-se a participar do segundo governo Dilma após forte polarização eleitoral e fortes ataques do PT a sua candidata.

Após a análise descritiva da distância ideológica da coalizão, testamos nossa segunda hipótese de pesquisa:

H2: Quanto maior a fragmentação partidária no Legislativo, maior será a distância ideológica entre os partidos da coalizão.

Dados primários de correlação sugerem não haver relação direta entre essas variáveis para todos os casos. O governo Temer, por exemplo, formou uma coalizão com 14 partidos legislativos que, no entanto, apresentou-se bastante homogênea.

Tabela 4. Correlação entre crescimento do NEPP e aumento da distância ideológica da coalizão:

Variáveis		NEPP
Número Efetivo de Partidos	Correlação de Pearson	1
	Sig. (2 extremidades)	
	N	25
Distância ideológica da Coalizão	Correlação de Pearson	,216
	Sig. (2 extremidades)	,300
	N	25
Número Efetivo de Partidos	Correlação de Pearson	1
	Sig. (2 extremidades)	
	N	22
Distância Ideológica sem Temer	Correlação de Pearson	,752**
	Sig. (2 extremidades)	,000
	N	22

** A correlação é significativa no nível 0,01 (2 extremidades).

A correlação de Pearson é bastante sensível a casos que fogem do padrão, o que exige, por vezes, testes com alguns ajustes (Kellstedt; Whitten, 2015). Somente quando ajustamos o dado, sem formações de governo durante o governo Temer, é que houve uma correlação significativa. Isso demonstra que a hipótese não se confirma para todos os governos, pois é possível que o Presidente se alinhe ideologicamente com uma maioria e com a mediana do Legislativo mesmo em um Parlamento altamente fragmentado.

Nesse ambiente de fragmentação, diferentes partidos podem apresentar atores com opções e preferências parecidas sobre políticas, assim como presidentes mais próximos ideologicamente das preferências do partido médio da coalizão, o que pode formar coalizões mais coesas. Isso não significa, entretanto, ausência de problemas na gestão da coalizão.

As coalizões sobredimensionadas assemelham-se às coalizões minoritárias na forma como o Executivo pode ser onerado (Strom; Mueller, 1999). Tanto presidentes de governos de coalizão sobredimensionadas como minoritárias devem posicionar-se estrategicamente o mais próximo possível do centro do sistema partidário para não correr riscos de baixo desempenho legislativo. Porém, isso não é tão simples no presidencialismo, dado que, como dissemos no início da sessão, Presidente e deputados são eleitos por magnitudes eleitorais diferentes.

Na próxima sessão nos debruçaremos sobre o desempenho legislativo das coalizões descritas aqui, como elas foram capazes de ajudar os presidentes em uma agenda legislativa, e

como se dá a disciplina partidária e dos parlamentares em coalizão em um sistema fragmentado e complexo.

4.2. O poder de agenda dos presidentes: Sucesso legislativo e desempenho das coalizões

Esta sessão pretende analisar em que medida os governos de coalizão que vimos na sessão anterior foram capazes de conferir maioria legislativa e poder de agenda aos presidentes na Câmara dos Deputados. Para isso, analisaremos dados sobre proposições e todas as votações nominais ocorridas no Plenário da Câmara no período entre 1995 e 2018.

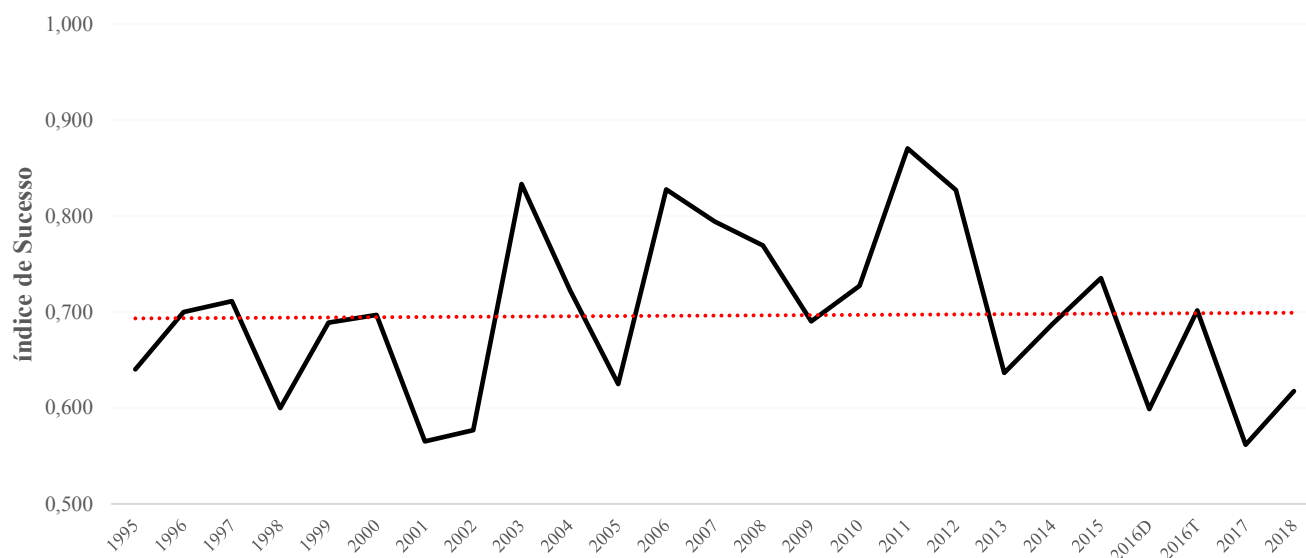
4.2.1. Sucesso legislativo

Como vimos na sessão 3.3, a literatura sobre o poder de agenda no presidencialismo de coalizão brasileiro ressalta a importância do poder Executivo no processo de elaboração de políticas, muito mais poderoso na ordem constitucional de 88 se comparada à experiência democrática anterior. No artigo que originou o termo presidencialismo de coalizão, Sérgio Abranches (1988) mostrava-se cético com a capacidade do Executivo de impor uma agenda nacional com apoio de coalizões partidárias. Mas, o que aconteceu de fato é que o Executivo dominou o processo de elaboração de políticas, porém, isso não quer se deu por conta de um Legislativo passivo. Mais do que acontece em outras democracias presidencialistas da América Latina, no Brasil os presidentes também sofrem derrotas legislativas, algumas delas inclusive em Plenário.

Mas nos perguntamos agora: é possível mensurar o sucesso legislativo que o Executivo apresentou ao longo do tempo?

Para Saiegh (2009), a melhor maneira de mensurar o poder dos presidentes é por meio do índice de sucesso. O índice de sucesso é um indicador que leva em consideração a proporção de proposições de iniciativa do Executivo que são aprovadas no Legislativo (em nosso caso, na câmara baixa da legislatura nacional, já que a maioria das instituições de Câmara alta no presidencialismo tem poder simbólico ou revisor). Operacionalmente, é medido pelo número de propostas do Executivo aprovadas pela Câmara, dividido pelo número total de propostas apresentadas pelo Executivo em determinado período.

Organizamos esses dados no Brasil entre 1995 e 2018, conforme podemos observar no gráfico 5.

Gráfico 5. Índice de sucesso legislativo do poder Executivo no Brasil (1995-2018):

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados abertos da Câmara dos Deputados.

Podemos observar que o índice de sucesso dos presidentes brasileiros varia bastante ao longo do tempo, inclusive com diferenças intralegislatura. Nos governos Fernando Henrique (1995-2002), os índices estabilizaram-se entre 0,600 e 0,700, o que significa que entre 60 e 70 por cento dos projetos do Presidente apresentados na Câmara foram aprovados. Os índices atingiram os melhores resultados nos governos Lula, passando de 0,800 no primeiro governo em 2003, atingindo os níveis mais baixos nos anos do escândalo do mensalão (2004-2005), e permanecendo acima de 0,700 de 2006 até o final de seu governo em 2010. Já os governos Dilma apresentaram altos índices de sucesso no primeiro ano, mas no restante voltou-se aos patamares apresentados nos governos FHC. No governo Temer, houve uma reação nos índices no segundo semestre de 2016, mas apresentou os mesmos resultados dos governos Dilma nos anos seguintes.

Para avaliar esses números, baseamo-nos nos achados de literatura fundamentados no levantamento de Saiegh (2009), no qual o autor sugere que, em legislativos altamente fragmentados, um Executivo que aprova mais de 2/3 de suas propostas já pode ser considerado como bem-sucedido. Num conjunto de dados apresentados pelo autor com países das Américas, da Europa ocidental e oriental, e da Ásia, os presidentes aprovam em média 74,2% de suas propostas (Saiegh, 2009). No gráfico 5, vimos que os presidentes brasileiros apresentaram índices de sucesso acima dos 2/3 na maioria dos casos, bem melhor do que na experiência democrática anterior, em que Vargas foi o mais bem-sucedido aprovando 45% de suas propostas no Legislativo (Limongi, 2006); (Santos, 2003B).

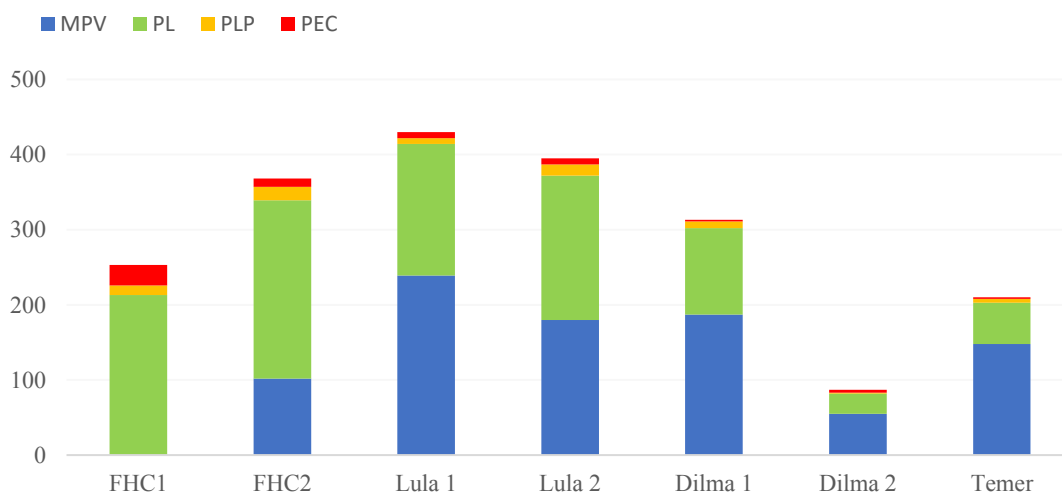
No entanto, creio que essa comparação não é suficiente para avaliar o sucesso legislativo. Há indicadores que nos possibilitam avaliar caso a caso, e essa é uma objeção importante discutida pela literatura no tema.

Limongi (2006) faz objeções à avaliação do desempenho dos presidentes sob índices de sucesso. Para o autor, “paralisia e incapacidade do Executivo em implementar sua agenda são compatíveis com altas taxas de aprovação das matérias legislativas (...) bastaria, para tanto, que o Executivo reconhecesse sua fraqueza e submetesse à apreciação do Congresso apenas as matérias consensuais” (Limongi, 2006; p.21). Se o Presidente é capaz de antecipar a reação do Congresso sobre suas matérias, o que de fato ocorre, ele então procura enviar aquelas matérias cujas chances de reprovação são altas. Esse tipo de reação sobre-estima os índices de sucesso presidenciais.

Stepan (1999) chama isso de Lei da resposta antecipada, que ocorre quando o ator legislativo conhece o potencial de obstrução dos jogadores sobre determinadas matérias e assim, retira determinadas preferências da agenda. Aqui se manifesta também o poder da não decisão de Brachrach e Baratz (1963), o poder que se exerce sem se manifestar, quando atores legislativos impedem que temas cujas decisões possam vir a contrariar seus interesses sejam incluídos na agenda decisória.

Buscando analisar a possível diferença entre presidentes, realizamos uma análise descritiva das proposições apresentadas pelos presidentes na Câmara dos Deputados:

Gráfico 6: Proposições de autoria do Executivo protocoladas na Câmara dos Deputados (1995-2018):



Fonte: Elaboração própria, com base nos dados da Câmara dos Deputados.

O gráfico 6 mostra-nos que o perfil de proposições legislativas dos presidentes muda após a aprovação da reforma das regras para a edição de MPVs de 2001. Até então, as MPVs

não passavam pelo crivo da Câmara, por isso elas não contam no governo FHC 1 e nos dois primeiros anos de FHC 2. No governo Dilma, podemos observar a falta de propostas como PEC e PLP, que exigem quórum qualificado para a aprovação, demonstrando uma redução no N de apresentação de projetos se comparados a legislaturas com as mesmas regras.

Porém, há um indicador de estima de sucesso legislativo que considera o peso da participação legislativa do partido do Presidente no Legislativo. Utilizando o modelo de *previsão partidário aumentado* de Hammond e Fraser (1983), Saiegh (2009) simulou cinco mil votações nominais no Legislativo, buscando testar o tamanho do partido do governo no Legislativo com a taxa de sucesso esperada. Adaptamos esses dados para avaliar os índices de sucesso do Brasil, levando em conta o tamanho do partido do Presidente:

TABELA 5. Valores esperados e valores reais de sucesso legislativo dos presidentes:

Ano	% Part. Presidente	Valores esperados	Valores reais
1995	12,7	0,62	0,640
1996	16,2	0,645	0,700
1997	18,9	0,655	0,711
1998	18,5	0,652	0,600
1999	18,5	0,652	0,689
2000	19,5	0,66	0,697
2001	20,5	0,669	0,565
2002	18,3	0,649	0,577
2003	17,9	0,646	0,833
2004	17,5	0,644	0,723
2005	17,7	0,643	0,625
2006	16	0,637	0,828
2007	16,2	0,639	0,794
2008	15,6	0,634	0,769
2009	15,2	0,633	0,690
2010	15	0,63	0,727
2011	16,8	0,64	0,870
2012	17	0,642	0,827
2013	17,2	0,643	0,636
2014	17	0,642	0,688
2015	13,1	0,622	0,735
2016	11,5	0,615	0,599
2016t	13,1	0,622	0,701
2017	12,9	0,62	0,562
2018	11,5	0,615	0,618

Fonte: Elaboração própria, baseado em Saiegh (2009) e com base nos dados abertos da Câmara dos Deputados.

Os valores destacados na tabela 5 indicam que, em pelos menos $\frac{1}{4}$ dos anos analisados, o índice de sucesso real foi menor que o esperado, sendo três desses momentos nos governos

FHC. O ano de 2002, que teve um resultado negativo, também foi um dos anos de coalizão minoritária de governo na Câmara. Os outros resultados negativos são dos anos de 2013 e a primeira parte de 2016, que convergem com anos de crise política, das manifestações de 2013 e do Impeachment de Dilma, respectivamente.

A baixa representação do partido do Presidente, somada à dispersão do poder causada pela fragmentação partidária, pode aumentar o que a literatura denomina de incertezas no processo legislativo (Krehbiel, 1991); (Shepsle, 1978). Mas, além de tudo, essa incerteza pode pairar sobre o desenho final de propostas legislativas enviadas pelo Executivo. Ou seja, as propostas de Lei podem ser emendadas de tal forma que seria melhor que nenhuma proposta tivesse sido enviada.

Esse aumento na incerteza pode ser, entre outros indicadores, avaliado pelas votações nominais em Plenário, por meio dos índices de disciplina apresentados pelas coalizões construídas na ausência do partido majoritário na Câmara. Grande parte das proposições legislativas é aprovada mediante votações nominais em Plenário, e mensurar o comportamento dos partidos legislativos nesse contexto pode ser um bom indicativo de governabilidade.

4.2.2. Disciplina dos partidos legislativos e da coalizão.

Segundo a tradição da versão partidária dos estudos legislativos norte-americanos, os partidos legislativos são peças muito importantes na definição do comportamento dos parlamentares. Eles servem como verdadeiros Leviatãs no Legislativo, e seus líderes têm o poder de decidir sobre os rumos do processo decisório (Cox; MacCubbins, 1993). Essa é uma afirmação teórica importante, que contestou antigas crenças de incredulidade sobre a importância dos partidos na arena legislativa, principalmente num contexto de separação de poderes como no presidencialismo.

Esse comportamento legislativo partidário no presidencialismo fica mais evidente nos momentos de conflito do que nos momentos de consenso. Se pegamos como exemplo o processo legislativo brasileiro, vemos que grande parte das decisões são tomadas com base no consenso. Na prática, o Plenário da Câmara tramita a aprovação de projetos por votação simbólica (normalmente resultado de consenso) e votações nominais, que registram o voto individual de todos os deputados (por uma questão regimental, mas também por falta de consenso). No complexo processo legislativo brasileiro, é nas votações nominais que acontecem os grandes momentos de disputas, registradas por um emaranhado de requerimentos.

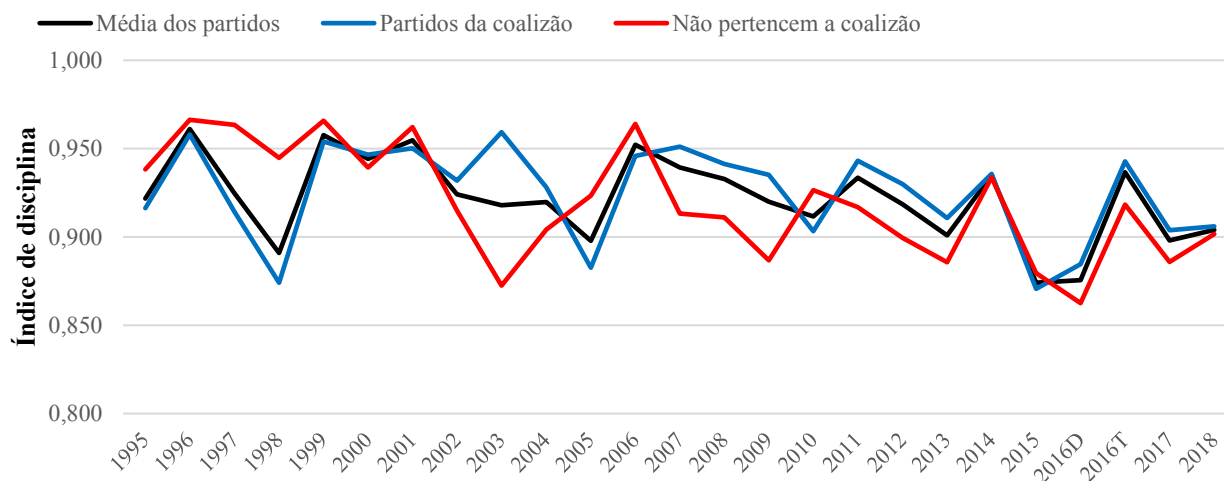
É nesse momento que as coalizões legislativas operam, quando não há acordo entre a maioria do Plenário. Assim, o governo organiza-se para construir a maioria necessária para

aprovar sua agenda de interesse, e a oposição movimentou-se na tentativa de gerar fissuras nessa maioria, na esperança de impor derrotas ao governo. É quando não há acordos que podemos mensurar a força dos atores envolvidos no jogo e calcular os conflitos na relação entre poderes (Santos, 2003B).

Essa constatação é importante na hora de operacionalizar os dados da análise empírica. Por isso, deixamos claro na sessão de métodos que adotamos o critério de excluir votações simbólicas e votações que apresentaram resultados acima de 90% de votos para o lado vencedor (que entenderemos como consenso do Plenário), para analisar a disciplina dos partidos e das coalizões de governo na Câmara (Riker, 1959); (Carey, 1999); (Figueiredo; Limongi, 1999); (Mainwaring; Pérez Liñán, 1998).

Começaremos pelos indicadores de disciplina partidária. Segundo a literatura, um Parlamento com partidos disciplinados reduz as incertezas do jogo legislativo em relação aos atores com poder de veto, tornando as movimentações mais previsíveis (Cox; MacCubbins, 1993), (Figueiredo; Limongi, 1999), (Tsebelis, 1999). O gráfico 7 apresenta dados descritivos da disciplina dos partidos legislativos brasileiros na Câmara dos Deputados, operacionalizados de acordo com a coincidência entre votos dos parlamentares e indicação dos líderes partidários:

Gráfico 7. Disciplina dos partidos legislativos na Câmara dos Deputados (1995-2018):



Fonte: Elaboração própria, com base nos dados abertos da Câmara dos Deputados.

É possível notar que, diferentemente do que acreditavam as primeiras leituras institucionais das relações de poderes no Brasil, os partidos legislativos brasileiros são disciplinados, o que pode tornar o jogo bastante previsível. A média geral de disciplina dos partidos legislativos variou, entre 1995 e 2014, entre 0,88 e 0,96, e apresentou os menores índices no segundo governo Dilma. Outro detalhe é que, ao diferenciar nosso dado com a média da disciplina dos partidos governistas e dos partidos que não faziam parte da coalizão de

governo, é possível notar diferenças ao longo do tempo. Nota-se que, num primeiro momento, entre 1995 e 2002 (nos governos FHC), os partidos de oposição apresentaram índices de disciplina maiores que os partidos no governo, porém, nos anos seguintes o jogo equilibrou-se, e somente em outros poucos momentos os partidos de oposição foram mais disciplinados.

Estratificamos esses dados de disciplina entre os partidos mais relevantes na Câmara. Os partidos legislativos apresentam diferenças entre si no comportamento disciplinado, o que nos permite ir além da diferenciação entre governo *versus* oposição ao analisar o dado. A tabela 6 apresenta a média da disciplina dos partidos legislativos por governo, considerando apenas partidos que, em algum momento, já fizeram parte de uma coalizão de governo:

Tabela 6. Índice de disciplina partidária por governo:

Partido	FHC I	FHC II	Lula I	Lula II	Dilma I	Dilma II	Temer	Média
PC do B	0,98	0,99	0,98	0,95	0,98	0,96	0,92	0,97
PT	0,99	0,99	0,95	0,97	0,97	0,95	0,94	0,96
PSDB	0,94	0,98	0,9	0,93	0,92	0,94	0,96	0,94
PRB	—	—	—	0,93	0,95	0,92	0,93	0,93
PFL-DEM	0,95	0,97	0,88	0,86	0,91	0,91	0,95	0,92
PPS	0,9	0,96	0,96	0,88	0,9	0,94	0,92	0,92
PDT	0,93	0,96	0,94	0,95	0,86	0,9	0,87	0,91
PV	0,98	0,98	0,89	0,92	0,88	0,84	0,91	0,91
PMDB	0,83	0,9	0,89	0,93	0,92	0,86	0,95	0,9
PSB	0,88	0,98	0,94	0,93	0,92	0,85	0,82	0,9
PSD	—	—	—	—	0,92	0,87	0,91	0,9
SDD	—	—	—	—	0,88	0,88	0,9	0,89
PPB-PP	0,84	0,94	0,88	0,92	0,9	0,74	0,92	0,88
PL-PR	0,8	0,79	0,94	0,95	0,9	0,89	0,89	0,88
PTB	0,91	0,91	0,92	0,91	0,88	0,78	0,88	0,88
PTN-PODE	—	—	—	—	—	0,81	0,85	0,83
PSC	—	—	—	0,93	0,9	0,61	0,86	0,82
PROS	—	—	—	—	0,89	0,83	0,75	0,82

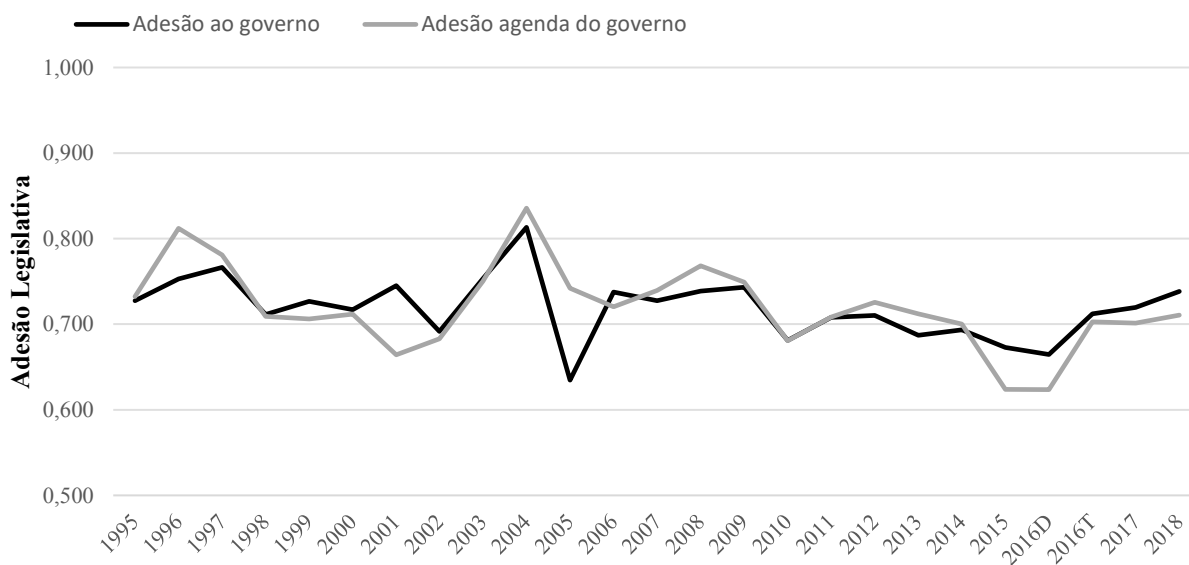
Fonte: Elaboração Própria, com base nos dados abertos da Câmara dos Deputados.

Os dados individuais por partido mostram que os índices acima de 0,9 não foram comuns a todos os partidos, e os resultados abaixo desse valor foram mais comuns nos dois últimos governos, Dilma II e Temer, respectivamente, os mais fragmentados. PT, PSDB, PC do B e PRB apresentaram-se como partidos altamente disciplinados em toda linha. Grande parte dos partidos tem dificuldade de disciplinar suas bancadas quando não fazem parte da coalizão de governo, principalmente partidos tradicionais como o PL no governo FHC, PFL/DEM e PPB/PP nos governos Lula, e PSB nos governos FHC e Dilma 2. Pode-se discutir, com esses dados, o fato de partidos *catch all* serem menos disciplinados, o que falaria muito sobre o sistema partidário brasileiro.

Após análise da disciplina dos partidos, cabe-nos analisar a capacidade do Executivo de impor sua vontade em votações nominais instituindo coalizões disciplinadas.

O primeiro dado nesse sentido está relacionado com a adesão da Câmara como um todo às indicações do líder do governo, o que chamaremos de índice de adesão. O gráfico 8 apresenta dois valores do índice, a adesão legislativa geral considerando todas as matérias, e essa adesão com relação à agenda prioritária do governo na Câmara:

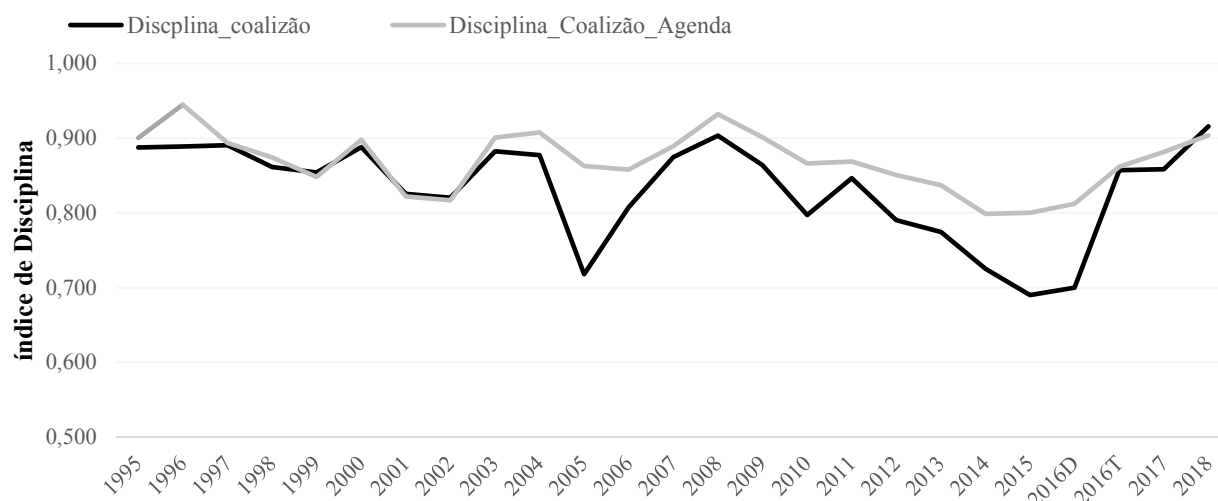
Gráfico 8. Adesão legislativa ao governo na Câmara dos Deputados (1995-1998):



Fonte: Elaboração própria com base nos dados da Câmara dos Deputados.

Analisemos, agora, os resultados em série temporal da nossa principal variável dependente, a disciplina das coalizões. É importante lembrar da nossa definição de coalizões de governo e de coalizões legislativas: aliança temporária entre partidos em busca de um objetivo comum, neste caso, aprovar a agenda de políticas do governo. Aqui mora a importância de analisar-se esse dado, poder verificar como partidos diferentes, que disputam entre si na arena eleitoral, comportam-se como coalizão na arena legislativa.

Utilizando a classificação das coalizões apresentadas aqui anteriormente, o gráfico 9 apresenta dados descritivos da disciplina das coalizões. A disciplina da coalizão é operacionalizada com base na unidade dos partidos da coalizão em torno da convergência dos votos dos parlamentares com a indicação do líder do governo.

Gráfico 9. Disciplina legislativa das coalizões de governo no Brasil (1995-2018):

Obs: O dado “Disciplina_coalizão” corresponde à disciplina em todas as votações legislativas independentemente da autoria da proposição em votação. Já a “Disciplina_coalizão_agenda” corresponde ao comportamento da coalizão em votações importantes para o governo, ou seja, nas votações de autoria do poder Executivo.

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados abertos da Câmara dos Deputados.

Os dados de disciplina das coalizões de governo no Brasil mostram que, em geral, as coalizões são mais disciplinadas na agenda de interesse de governo. Se, no parlamentarismo, os partidos podem usar o voto de desconfiança para disciplinar as coalizões, num contexto de separação de poderes e na ausência desse mecanismo também é possível construir maiorias sólidas, com disciplina da coalizão na casa de 80 e 90 por cento.

A disciplina da coalizão é ainda mais forte na adesão à agenda de governo. Nos momentos de crise, os parlamentares tenderam a demonstrar indisciplina em projetos fora da agenda do governo. Isso pode significar também reações aos sinais da não decisão, ou seja, momentos em que os presidentes não apresentam projetos que provavelmente não serão aprovados, e, então, os parlamentares reagem indisciplinadamente nas demais proposições analisadas em Plenário.

Essa disciplina na agenda do governo pode ser explicada pelos mecanismos que dão vantagem ao poder Executivo, como o controle orçamentário e a força dos líderes partidários no Legislativo (Limongi; Figueiredo, 2006). Vale lembrar que o Executivo controla recursos importantes e necessários para os deputados, para as disputas eleitorais e sobrevivência política, principalmente as emendas partidárias para seus redutos eleitorais (Raile Et. Al., 2011)

Após analisar descritivamente os dados de nossas variáveis, na sessão a seguir apresento alguns testes de hipótese onde analisaremos as possibilidades de relação entre as coalizões de governo formadas e o comportamento legislativo.

4.3. Efeitos das coalizões no comportamento legislativo.

Apresentamos, até aqui, dados descritivos sobre as variáveis dependentes e independentes, e testamos algumas hipóteses sobre a formação de governos de coalizão no Brasil. Nesta sessão, apresento e testo hipóteses que constam na introdução desta dissertação, verificando se o tamanho das coalizões de governo e a diversidade ideológica destas afetam de alguma maneira o poder de agenda dos presidentes brasileiros.

Primeiramente, testo se a fragmentação partidária e o aumento de partidos na coalizão foram capazes de constranger os presidentes a apresentar proposições referentes a políticas estatutárias (PL, PLP) e propostas que exigem quórum qualificado (PEC). Como vimos na sessão anterior, os dados de sucesso legislativo são facilmente enviesados quando o Executivo percebe um Legislativo hostil, e envia ao Parlamento apenas propostas que podem ser de concordância.

Hipótese3: Quanto maior a fragmentação partidária no Parlamento e da coalizão, menor N de propostas estatutárias pelo Executivo ao Parlamento.

Testamos a hipótese com um modelo de regressão multivariada, verificando o potencial de três variáveis independentes ao N de proposições estatutárias, e tomando o NEPP como principal variável independente.

Tabela 7. Modelo de regressão aplicada aos efeitos da fragmentação partidária, NEP da coalizão na apresentação de proposições estatutárias:

Variável dependente: Proposições estatutárias			
Variáveis independentes	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3
<i>NEPP</i>	- 0,159*** (12,892)	-0,744*** (14,185)	-293*** (14,185)
<i>Dist. Ideológica Presidente x mediana do Legislativo</i>	-0,204 (21,298)	-0,121 (21,298)	—
<i>NEP da coalizão</i>	-0,649** (13,393)	—	-535*** (13,331)
R ² ajustado	0,641*	0,598	0,616*
R ²			
NEPP	- 0,764***		
Dist. Ideológica Presidente x mediana do Legislativo	- 0,219		
NEP da coalizão	- 0,773***		

Os valores de erro-padrão estão indicados entre parênteses.

***p> 0,01; **p> 0,05; *p> 0,1

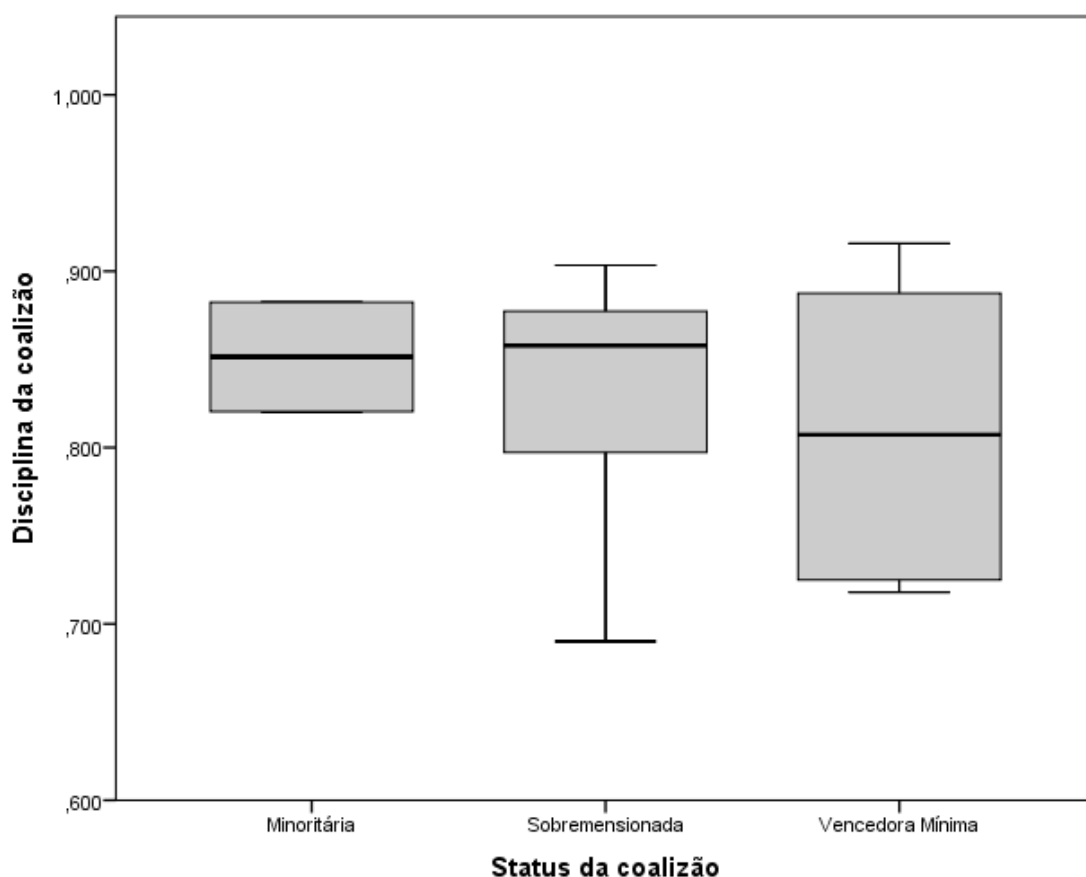
Fonte: Elaboração própria, com base nos dados abertos da Câmara dos Deputados e de Power e Zucco, (2019).

Os dados revelam que o modelo com maior potencial é o modelo 3, que combina NEPP com NEP da coalizão, apresentando correlação negativa com o N de proposições estatutárias apresentadas pelos presidentes. Isso confirma a hipótese e a possível inibição gerada por um

Parlamento fragmentado à proposição de matérias que exigem mais tempo e quórum qualificado para a análise. Entretanto, faço ressalvas a essas proposições, principalmente pelo fato de que, durante o período analisado, houve alterações nas regras para a edição de MPV e o alcance temático desses decretos. Uma sugestão vinda da literatura por Tsebelis (2009) seria testar a disciplina da coalizão em legislações relevantes como variável dependente. No entanto, para esse caso, precisaríamos classificar as legislações relevantes por governo com a ajuda de especialistas, o que não foi possível para este trabalho.

Mudando o foco na variável dependente, testaremos algumas suposições sobre a disciplina das coalizões. A primeira delas é sobre o tamanho da coalizão em relação ao Status (minoritária, vencedora mínima, sobredimensionada), verificando os pressupostos de Riker (1962) sobre as Coalizões vencedoras mínimas como ideais e mais disciplinadas, e analisando se esse conceito se aplica ao caso brasileiro.

Gráfico 10. Disciplina média das coalizões de acordo com o status em relação ao tamanho:



Médias: Minoritária (0,85); Sobredimensionada (0,83); Vencedora Mínima (0,81).

F= 0,354

Sig.= 0,706

Fonte: Elaboração própria com base nos dados abertos da Câmara dos Deputados.

Como não temos um N vantajoso para fazer testes mais robustos, aplicamos um teste simples de diferença de média, mais adequado para o cruzamento de variáveis categóricas com variáveis contínuas. Consideramos como variável dependente a disciplina da coalizão, e como independente o seu Status da coalizão. Verificando o gráfico 9 de box-plot, vemos que a disciplina média e mediana das coalizões mínimas vencedoras foi, na verdade, menor do que as outras, mesmo apresentando os maiores valores. No entanto, verificamos que essa diferença não é significativa na aplicação dos testes de significância no teste t.

De acordo com Tsebelis (2009), na lógica, coalizões menores deveriam ser mais disciplinadas. Isso porque as coalizões vencedoras mínimas necessitam do apoio de todos os partidos da coalizão, nos governos minoritários são necessários mais votos do que a coalizão pode dar. Já nos governos superdimensionados não são necessários todos os votos dos parlamentares da coalizão, pois há uma margem para indisciplina.

Testo, agora, um dos nossos principais problemas de pesquisa: o efeito do tamanho e da distância ideológica da coalizão sobre a disciplina das coalizões. Aqui, operacionalizo o tamanho como uma variável contínua (o NEP da coalizão), e busco testar algumas hipóteses. Dentre elas:

H4: Quanto mais fragmentado o Legislativo e maiores as coalizões, menor será a disciplina dessas coalizões.

Levando em conta que o número de partidos nas coalizões de governo cresceu em acordo com a fragmentação partidária no Legislativo, partimos da premissa de autores como Tsebelis (2009) de que o aumento do número de partidos no Legislativo e na coalizão de governo pode significar o aumento no número de atores com poder de veto. Esse aumento significa, na prática, que o Executivo precisa negociar com um número maior de atores para superar o que o autor chama de estabilidade decisória (Tsebelis, 2009).

Além do tamanho da coalizão, outras variáveis independentes serão testadas: a distância ideológica da coalizão e a distância entre o partido do Presidente e a mediana da coalizão.

Mesmo que partidos participem de coalizões para maximizar a sua participação no governo ocupando cargos, eles também têm outros incentivos, como a maximização dos votos e interesse programático na implementação ou manutenção de políticas (Strom, 1990); (Martin; Vanberg, 2011).

Apesar de parte da literatura considerar os partidos políticos brasileiros como clientelistas, a posição ideológica desses partidos é distinta e pode ser identificada a partir da opinião de seus parlamentares sobre temas políticos diversos (Power; Zucco, 2019). Como vimos nos dados de disciplina partidária, os partidos que são capazes de organizar suas

bancadas independentemente da coalizão de governo, por vezes, são mais disciplinados que a coalizão. Por isso, buscamos testar a seguinte hipótese:

H5: Quanto maior a distância ideológica da coalizão, menor a disciplina da coalizão.

Com coalizões cada vez maiores e um Congresso tão diverso, é possível identificar coalizões de governos com partidos de todos os espectros ideológicos e com o número de partidos elevados. A disputa pela hegemonia no campo da centro-esquerda fez, por exemplo, com que os governos PT contassem cada vez menos com parceiros ideológicos na coalizão, abrindo mais espaço para partidos de centro-direita e de direita. Ao mesmo tempo, o partido se posicionava mais à esquerda na busca da hegemonia após as eleições polarizadas de 2014. Coalizões cada vez mais amplas ideologicamente podem também ampliar a distância entre um formador presidencial e a mediana da coalizão no Congresso, causando consequências no processo de coordenação dessa maioria. Assim, outra hipótese desta pesquisa é que:

H6: Quanto maior a distância entre a posição do partido do Presidente e a mediana da coalizão, menor será a disciplina da coalizão.

Testamos essas suposições na tabela 8:

Tabela 8. Modelo de regressão aplicada aos efeitos do tamanho das coalizões e distância ideológica sobre a disciplina da coalizão:

Variável dependente: Disciplina da coalizão			
Variáveis independentes	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3
<i>NEP da coalizão</i>	-0,115 (0,0662)	-0,072 (0,0662)	-
<i>Distância ideológica</i>	-0,326 (0,0589)	-0,497 (0,0589)	-0,335** (0,0587)
<i>Distância do Presidente à mediana da coalizão</i>	-0,515** (0,0495)	-	-0,515*** (0,0490)
R ² ajustado	0,435	0,202	0,447
R ²	-0,700**	-0,518*	-0,702***
NEP da coalizão	-0,180		
Distância ideológica	-0,513***		
Distância do Presidente à mediana da coalizão	0,616***		

Os valores de erro-padrão estão indicados entre parênteses.

***p > 0,01; **p > 0,05; *p > 0,1

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados abertos da Câmara dos Deputados e de Power e Zucco, (2019).

Observando os dados da tabela 8, vemos que o modelo que obteve melhores resultados foi o modelo 3, pois os coeficientes de variação foram mais altos, assim como o R² ajustado (com pouca diferença nesse quesito para o modelo 1). É possível ver também que há uma

correlação negativa no cruzamento de variáveis, ou seja, quando aumenta o valor da variável independente e de controle, há uma tendência de queda para os valores da variável dependente. A variável NEP da coalizão tem uma correlação negativa média para baixa com a disciplina da coalizão, mas o valor de p mostra que sua presença não é significativa para explicar a queda na disciplina. Já as variáveis *distância ideológica da coalizão* e *distância do Presidente à mediana da coalizão* apresentaram forte correlação negativa com alta significância, conforme o valor de $p=0,01$.

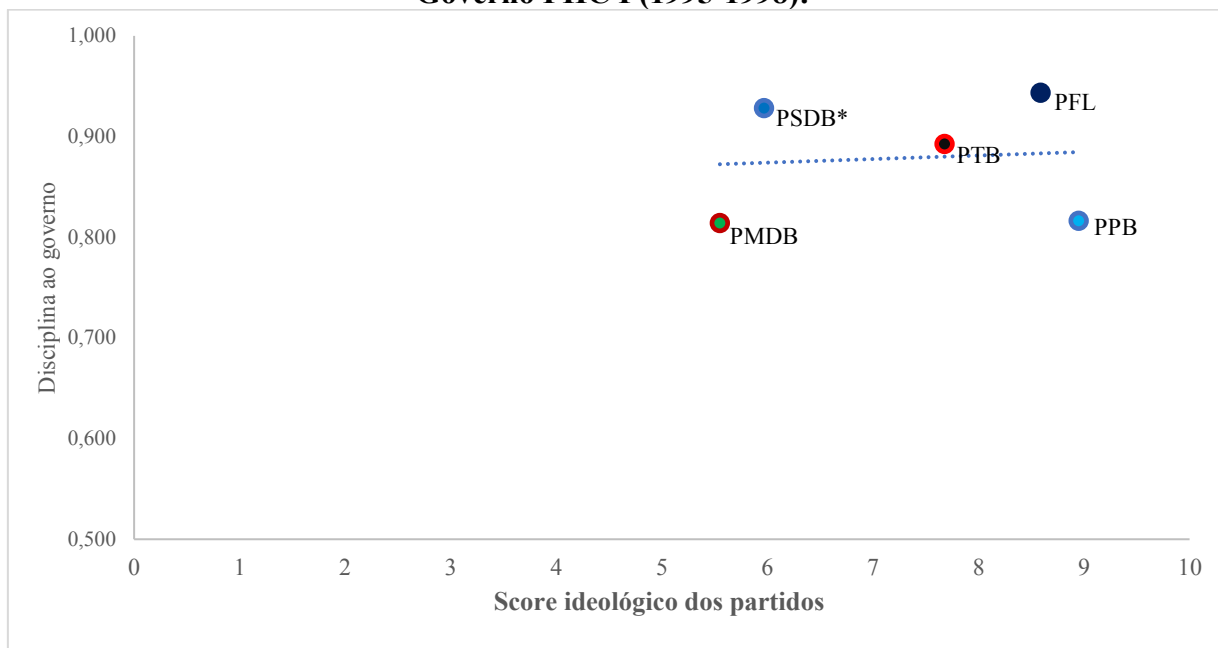
Traduzindo esses resultados, podemos dizer que o tamanho da coalizão traduzido no aumento do número relevante de partidos na composição não explica a redução da disciplina da coalizão por si só, o que não comprova a hipótese 4, que tem pouco (quase nenhum) potencial explicativo. Quando aumenta a amplitude ideológica das coalizões, elas tendem a perder em disciplina, o que corrobora a hipótese 5. Já quando o partido do Presidente se distancia ideologicamente da mediana dessa coalizão, a correlação negativa com a disciplina da coalizão se atenua, resultado que corrobora a hipótese 6.

Esses resultados pouco diferem de outros já discutidos na literatura. Tsebelis (2009) mostrou que a amplitude ideológica da coalizão foi capaz de prejudicar governos parlamentaristas de coalizão na aprovação do que o autor classificou como Leis relevantes, aquelas cuja aprovação é importante para a resolução de problemas no mundo real. Ao analisar o caso de paralisia decisória na experiência brasileira de 1964, Santos (2003B) afirma que a polarização e a distância ideológica entre os players legislativos ou das coalizões são mais decisivas do que a fragmentação partidária para problemas na tomada de decisão. Amorim Neto (2000) testou o poder das recompensas ministeriais, o decurso dos mandatos e a distância ideológica dos determinados partidos com o partido do Presidente como variáveis explicativas da disciplina ao governo, no Brasil, entre 1986 e 1998. Na época, o autor não conseguiu verificar significância na distância ideológica das coalizões pela falta de dados mais robustos sobre a ideologia dos parlamentares brasileiros.

Silva (2017) e Abranches (2018) chamam a atenção de variáveis exógenas para avaliar a disciplina da coalizão, como resultados da economia durante os governos e popularidade dos presidentes. Já Berthoni e Pereira (2017) exaltam a proporcionalidade de distribuição de recursos financeiros entre as pastas ministeriais, o custo do presidencialismo de coalizão.

Agora, tornaremos mais visuais os efeitos do N de partidos e da distância ideológica das coalizões de governo no Brasil na disciplina dos partidos que compõem as coalizões de governo. Cruzamos os dados de disciplina e os scores ideológicos dos partidos que compuseram as coalizões de governo com gráficos de dispersão:

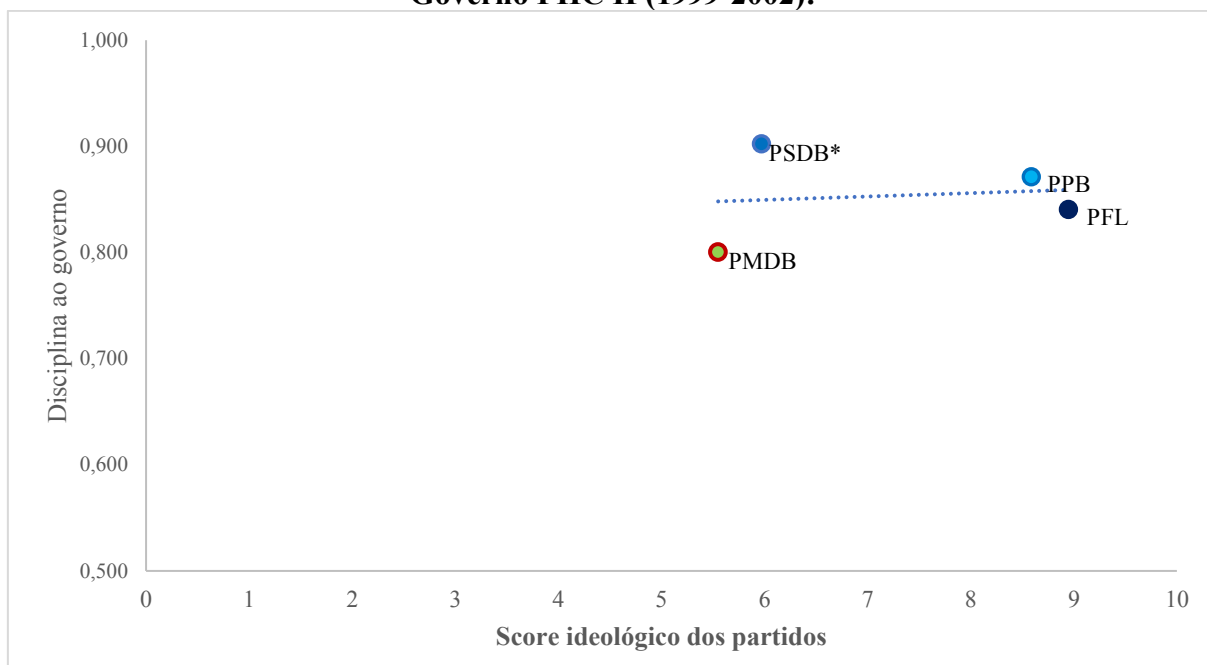
Gráfico 11. Disciplina e posição ideológica dos partidos que compuseram a coalizão no Governo FHC I (1995-1998):



*Partido do Presidente.

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados abertos da Câmara dos Deputados, no banco de dados sobre coalizões de governo do CEBRAP e nos dados do [Brazilian Legislative Surveys Dataverse](#).

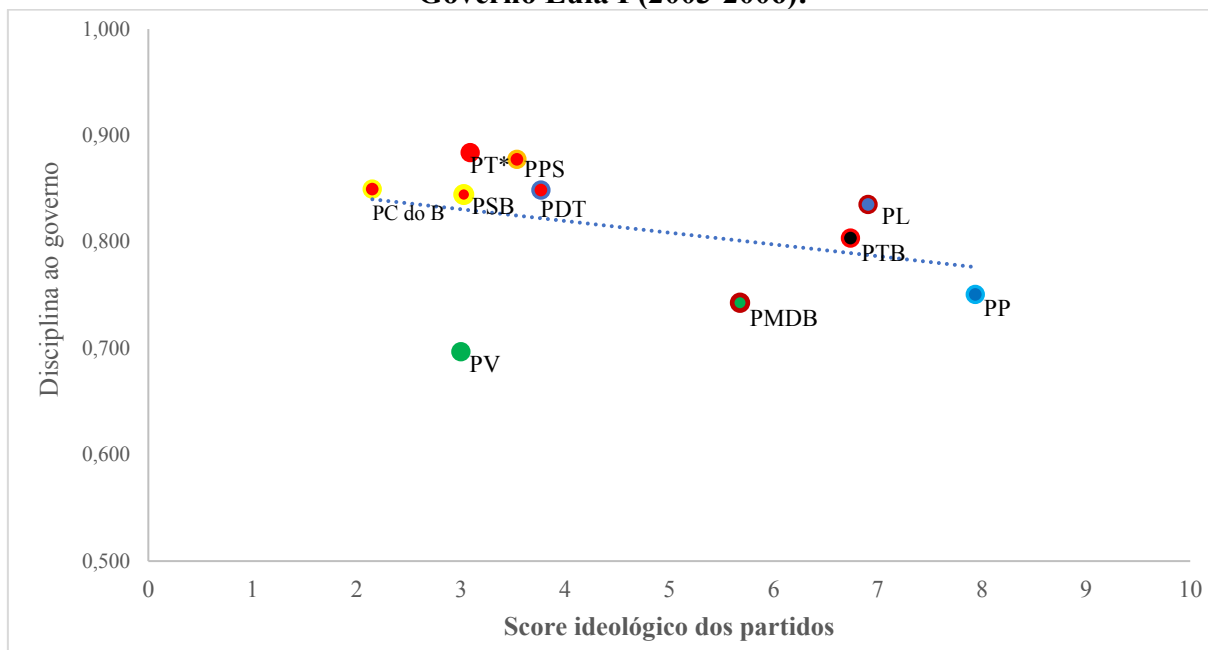
Gráfico 12. Disciplina e posição ideológica dos partidos que compuseram a coalizão no Governo FHC II (1999-2002):



*Partido do Presidente.

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados abertos da Câmara dos Deputados, no banco de dados sobre coalizões de governo do CEBRAP e nos dados do [Brazilian Legislative Surveys Dataverse](#).

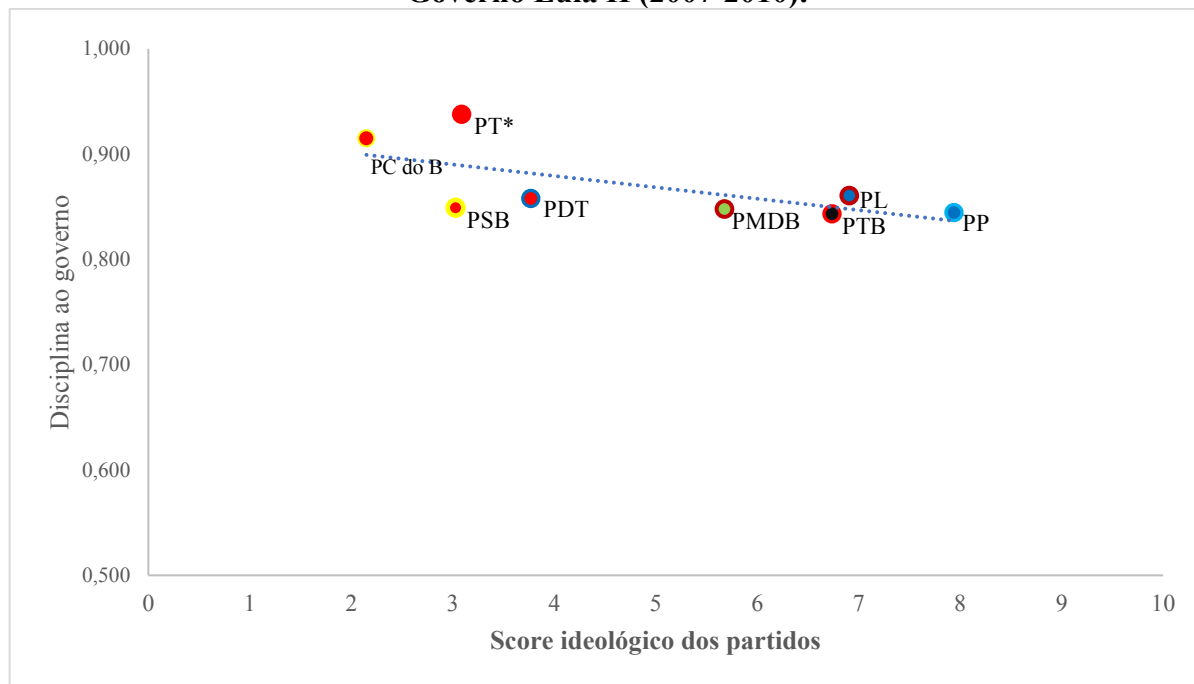
Gráfico 13. Disciplina e posição ideológica dos partidos que compuseram a coalizão no Governo Lula I (2003-2006):



*Partido do Presidente.

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados abertos da Câmara dos Deputados, no banco de dados sobre coalizões de governo do CEBRAP e nos dados do [Brazilian Legislative Surveys Dataverse](#).

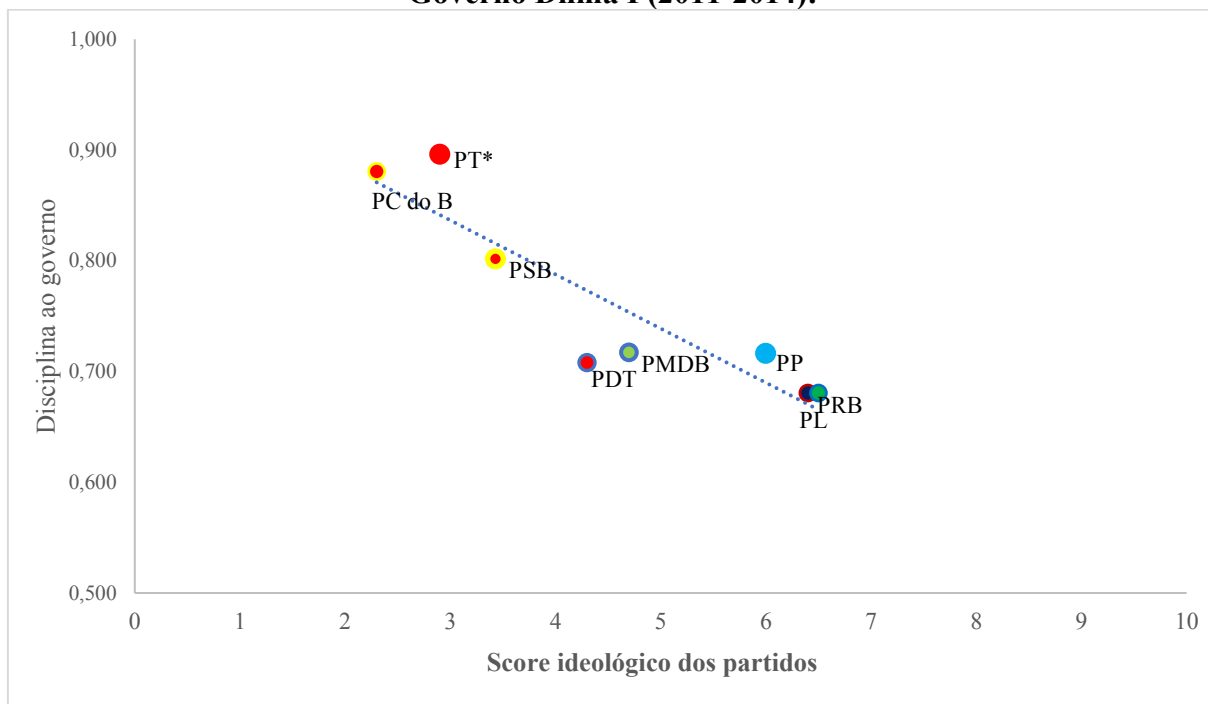
Gráfico 14. Disciplina e posição ideológica dos partidos que compuseram a coalizão no Governo Lula II (2007-2010):



*Partido do Presidente.

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados abertos da Câmara dos Deputados, no banco de dados sobre coalizões de governo do CEBRAP e nos dados do [Brazilian Legislative Surveys Dataverse](#).

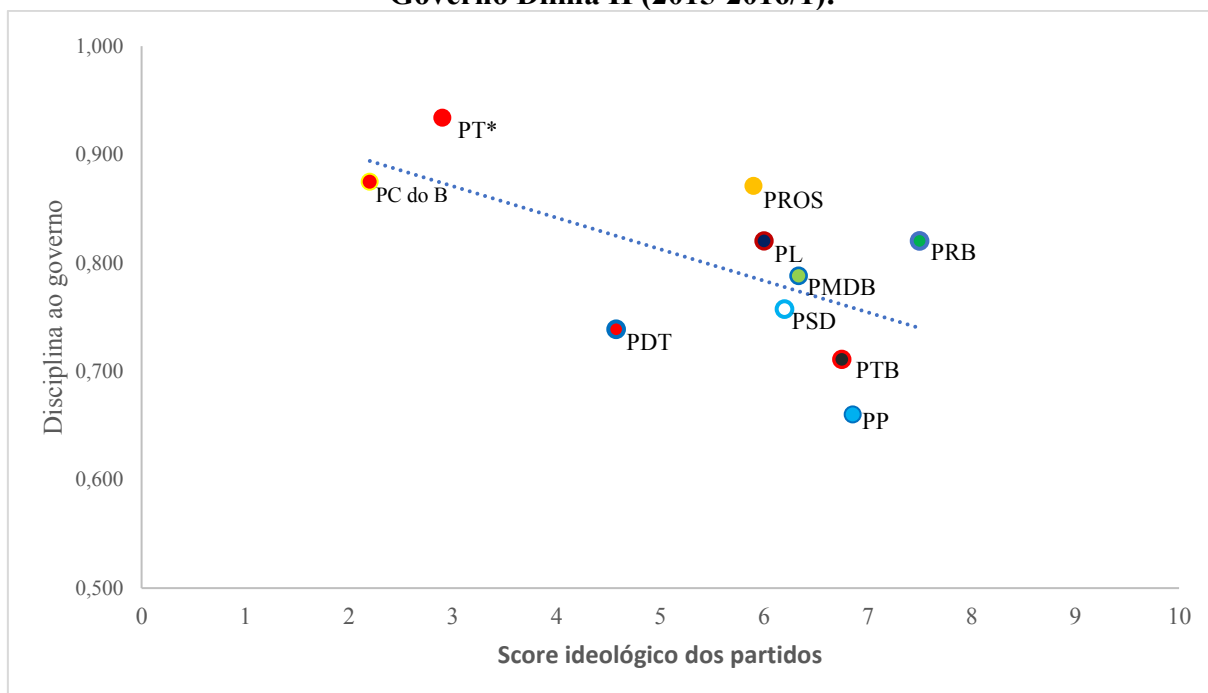
Gráfico 15. Disciplina e posição ideológica dos partidos que compuseram a coalizão no Governo Dilma I (2011-2014):



*Partido do Presidente.

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados abertos da Câmara dos Deputados, no banco de dados sobre coalizões de governo do CEBRAP e nos dados do [Brazilian Legislative Surveys Dataverse](#).

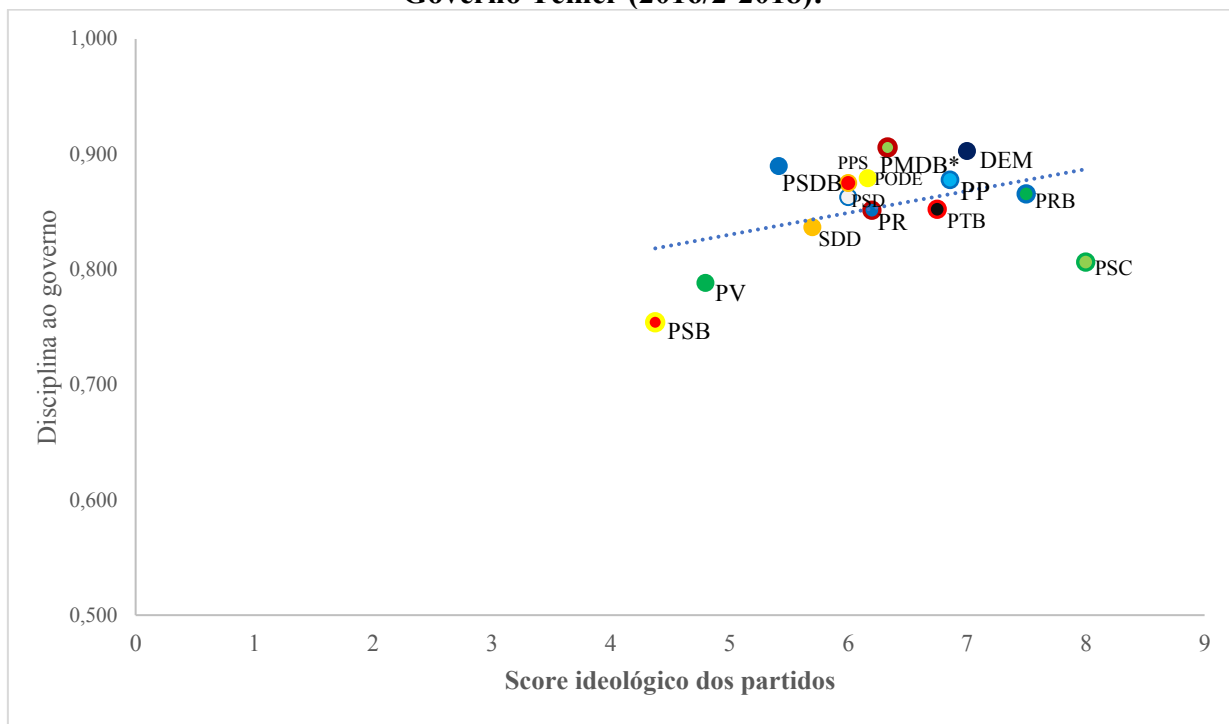
Gráfico 16. Disciplina e posição ideológica dos partidos que compuseram a coalizão no Governo Dilma II (2015-2016/1):



*Partido do Presidente.

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados abertos da Câmara dos Deputados, no banco de dados sobre coalizões de governo do CEBRAP e nos dados do [Brazilian Legislative Surveys Dataverse](#).

Gráfico 17. Disciplina e posição ideológica dos partidos que compuseram a coalizão no Governo Temer (2016/2-2018):



*Partido do Presidente.

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados abertos da Câmara dos Deputados, no banco de dados sobre coalizões de governo do CEBRAP e nos dados do [Brazilian Legislative Surveys Dataverse](#).

A sequência dos gráficos de dispersão demonstra a variação da composição ideológica das coalizões de governo no Brasil, a heterogeneidade ideológica destas ao longo do tempo e a relação das distâncias ideológicas entre os partidos com a disciplina ao governo para cada partido. Destaco também outros pontos.

É possível observar como as coalizões de governo caminharam da direita para a esquerda no espectro ideológico entre os governos na transição dos governos do PSDB para os governos do PT. Partidos que compuseram a base dos governos FHC, como PP e PTB, posicionaram-se mais próximos do centro nos primeiros governos petistas, reaproximando-se dos scores dos anos 90 nos governos Dilma II e Temer.

A amplitude ideológica das coalizões foi muito mais perceptível nos governos petistas. Em seu primeiro governo, o Presidente Lula até apostou em coalizões minoritárias somente com os partidos ideologicamente próximos. Entretanto, nos anos que sucederam a lua de mel com o eleitorado, o Presidente optou por coalizões sobredimensionadas, incluindo na coalizão partidos de centro-direita e direita do espectro ideológico. O afastamento paulatino de parceiros ideológicos como PPS e PSB e problemas políticos com o PDT (que ocasionou em baixa disciplina do partido) aumentaram a dependência dos governos petistas de partidos de centro-direita e direita, visivelmente menos disciplinados ao governo.

Os gráficos mostram também uma tendência de polarização política na Câmara, com um afastamento paulatino dos partidos de centro-direita e direita do centro político, o que aumentou a distância desses partidos dos governos petistas. O PMDB, que sempre esteve próximo do centro político (scores próximos de 5), deslocou-se mais à direita a partir de 2015, acompanhando a tendência dos demais partidos pensionando-se mais próximos da mediana da Câmara. Esse movimento explica a proximidade ideológica de uma ampla coalizão de 14 partidos no governo Temer, que se manteve mais disciplinada do que nos últimos anos de governo Dilma.

Por fim, as linhas de tendência dos gráficos de dispersão reforçam a ideia de que o apoio dos partidos da base ao governo cai na medida em que os partidos se afastam ideologicamente do partido do Presidente, principalmente se atravessa de um espectro ideológico para o outro. Os dados sugerem que a ideologia importa no Parlamento brasileiro. Mesmo que as recompensas como *pork barrel* e patronagem sirvam como elementos de força centrípeta para atrair partidos fisiológicos para a base do governo, os dados agregados de votações nominais nos passam a percepção de que as preferências ideológicas impõem limites na adesão ao governo.

CONCLUSÃO

Esse trabalho se propôs a verificar as coalizões de governo formadas no Brasil entre 1995 e 2018, período correspondente a seis legislaturas e sete mandatos presidenciais. Buscou-se em seguida verificar os impactos da fragmentação partidária no legislativo, na dinâmica de formação das coalizões e, conseqüentemente, no comportamento dos partidos legislativos em coalizão. Para isso, analisamos 24 anos de votações nominais no plenário da Câmara e diferentes ciclos de coalizões de governo.

Conversando com a terceira onda de estudos da coalizão, incluímos em nossa pesquisa pressupostos do neoinstitucionalismo e fizemos uma leitura presidencializada da dinâmica das coalizões de governo. Diferentemente da análise parlamentarista, em que a força das coalizões de governo é mensurada pelo tempo que essas duram, a demonstração de forças das coalizões no presidencialismo pode ser mensurada pela capacidade do Executivo de impor suas vontades no Legislativo.

Falar de coalizões de governo está longe de ser um assunto sobre o toma-lá-dá-cá das práticas informais de corredores e dos gabinetes da política. Importa-nos, aqui, as alianças que partidos legislativos e governo fazem para aprovar uma agenda de políticas no Legislativo. Mesmo que na maioria dos casos partidos legislativos sejam adversários na arena eleitoral, há diversos incentivos para que eles cooperem na arena legislativa. Guiados pelo comportamento racional, os partidos brasileiros se unem até mesmo com governantes de ideologias diferentes, o que torna as coalizões de governo no Brasil bastante diversas.

Em regra, os dados empíricos dessa dissertação mostram que a estratégia de adoção de coalizões sobredimensionadas foi a mais comum entre os presidentes. Entretanto, com a fragmentação partidária na Câmara, foi necessário incluir um número cada vez maior de partidos para configurar esse tipo de coalizão, com mais de 60% das cadeiras na câmara baixa. Nos governos de Fernando Henrique, por exemplo, foram necessários quatro ou cinco partidos para se obter quase 70% das cadeiras legislativas, em contraste o governo Temer precisou incluir 14 partidos legislativos na coalizão para se obter a mesma maioria.

Com o tempo foi necessário um número cada vez maior de partidos para se obter maiorias seguras, inevitavelmente grandes coalizões apresentaram graus irredutíveis de heterogeneidade ideológica. As características das eleições proporcionais, somada às diferenças regionais do país, passaram a eleger um parlamento com *scores* ideológicos cada vez mais distantes do presidente, que é sempre o formador da coalizão de governo no presidencialismo. Somente um presidente empossado após um processo de impeachment, aprovado pela maioria do congresso (Michel Temer – PMDB), foi capaz de aproximar as preferências do planalto com

a mediana da Câmara, com coalizões de mais de 10 partidos. Porém, mesmo a coalizão numerosa e supostamente coesa de Michel Temer exigiu do presidente pelo menos três reformas ministeriais em dois anos e meio de mandato.

As coalizões de governo acompanharam o processo de polarização político-ideológica da sociedade brasileira ao longo dos tempos. Entre 1995 e 2002 as coalizões de governo eram formadas por partido do espectro político de centro, centro-direita e direita, caminhando para centro e centro esquerda nos primeiros anos do governo Lula (2003-2006), apresentando caracterizas ideológicas mais diversas nos governos Dilma (2011-2016/1).

Com coalizões cada vez mais fragmentadas, e partidos legislativos cada vez mais distantes ideologicamente, o comportamento legislativo dos presidentes foi impactado.

Nem sempre é possível mensurar a tensão entre Executivo e partidos legislativos a partir de dados do comportamento legislativo. Mais comum aos sistemas semipresidencialistas, as tensões intraexecutivo acontecem muitas vezes sem se traduzir em indisciplina da coalizão na Câmara, e negação de políticas no Legislativo. Vimos, nesse trabalho, que é difícil mensurar a não decisão, mas nossos dados sugerem que a fragmentação partidária e a complexidade das coalizões no legislativo têm forte relação com uma maior cautela dos presidentes em propor medidas estatutárias ou realizar reformas a constituição. Dilma, por exemplo, apostou alto na aprovação de MPVs no seu primeiro governo, mas sem aprovar PECs, e com dificuldades desde o início de seu segundo governo para implementar reformas necessárias para superar a crise econômica.

Nossos dados também demonstram que, quando mais distante um partido da coalizão está ideologicamente presidente, mais indisciplinado ao governo ele será. Nossa análise temporal mostra que, com o passar do tempo, essa tendência ficou mais inclinada, principalmente nos governos Dilma, que apresentou os níveis mais altos de distância ideológica da coalizão. O afastamento de parceiros ideológicos como PSB e PPS, e crises na relação com o PDT, fizeram dos governos Petistas cada vez mais dependentes de partidos fisiológicos de direita.

Com parlamentares e coalizão de governo cada vez mais distante ideologicamente, o congresso passou a ter uma agenda própria, muitas vezes conflitante com os interesses legislativos da presidente. Em 2015, por exemplo, o relator geral do orçamento o Deputado da base, Ricardo Barros (PP-PR), apresentou uma proposta de corte na casa de 30% no orçamento do Bolsa Família, principal política pública dos governos do PT. No mesmo ano, o então presidente da Câmara Eduardo Cunha (PMDB-RJ) coordenou o que ficou conhecido como

“pautas bombas”, uma agenda de proposta conflitantes com a agenda da então presidente Dilma.

Os dados empíricos também nos mostram que a fragmentação partidária e a fragmentação das coalizões não foram capazes de explicar sozinhas a crescente indisciplina das coalizões legislativas de governo. Somente quando incluímos a distância ideológica e a distância das preferências do presidente com a mediana da coalizão nos testes de regressão, é que houve uma correlação negativa capaz de explicar o fenômeno. Isso comprovou parte de nossas hipóteses.

Ao falar dos efeitos decisórios dos atores com poder de veto, Tsebelis (2009) encontrou essa relação ao analisar o processo decisório no que o autor considerou como “votações relevantes” em parlamentos da Europa-ocidental. Para o autor, a fragmentação sozinha já foi capaz de explicar em menores proporções a estabilidade das políticas, mas a distância ideológica das coalizões de governo se correlaciona muito mais com essa estabilidade (Tsebelis 2009; p. 245).

Por fim, o recorte temporal que analisamos pode simbolizar um ciclo completo da política de coalizões no Brasil, no qual pudemos tirar algumas lições sobre nossas instituições, modelos de alianças políticas, seus efeitos para a governabilidade e desempenho de governo, e custos para a qualidade de nossa democracia.

Para Abranches (2018), o presidencialismo de coalizão não é inexoravelmente instável, nem promove ingovernabilidade crônica. Mas a dependência dos presidentes da República de coalizões cada vez maiores e mais heterogêneas exige a adoção de mecanismos muito mais ágeis de mediação institucional de conflitos entre poderes (Abranches, 2018). Muito pouco mudou de 88 para cá, quando falamos nestes mecanismos, tanto no que diz respeito ao processo legislativo, estabelecimento de regras para a formação e gestão da coalizão, quanto para a resolução política de conflitos políticos.

Algumas mudanças no processo eleitoral como o fim das coligações nas eleições proporcionais podem gerar efeitos futuros na política de formação da coalizão, tanto no que se refere a redução paulatina do número de partidos efetivos, quanto nos incentivos racionais para coalescer, ou seja, participar de grandes coalizões com adversários na arena eleitoral.

Os custos financeiros das coalizões amplas, sobredimensionadas e heterogêneas também é mais um importante motivo de debate (Berthoni; Pereira, 2017). Há discussões na literatura sobre o pacto orçamentário do presidencialismo de coalizão, que argumenta que coalizões sustentadas em ações distributivistas como patronagem, *pork barrel*, geram déficits cada vez maiores nas constas públicas (Hallemberg; Marier, 2004). Para os autores, é difícil controlar

o orçamento quando há fragmentação partidária no parlamento, levando em consideração que as partes não estão dispostas a delegar tanto poder a um ator unitário (Poder Executivo e partido do governo), ainda mais devido à distância ideológica dos atores em grandes coalizões, que de antemão estariam predispostas a concorrer uma contra a outra no próximo pleito eleitoral (Hallemberg; Marier, 2004)

As instituições políticas não são, porém, as únicas capazes de lançar explicações sobre as coalizões de governo. Há muitos elementos do processo político de nosso país que estão enraizados na sociologia política e na economia política. As desigualdades sociais refletidas nas relações de poder de nossa sociedade, e na cultura patrimonialista que legitima a apropriação indevida do Estado podem explicar muito de nossa cultura de alianças políticas.

A agenda de estudos sobre coalizões de governo é uma agenda em aberto, com muito a ser explorada, principalmente quando se trata do sistema de governo presidencialista e análises comparadas entre países. Os estudos sobre a governabilidade e a qualidade de governança nunca se esgotam e esses são essenciais para que possamos acompanhar o desenvolvimento e qualidade das democracias.

REFERÊNCIAS

- ABRANCHES, S. **Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro**. Dados - Revista de Ciências Sociais, v. 31, n. 44, p. 5–34, 1988.
- ABRANCHES, S. **Os ciclos do presidencialismo de coalizão**. Ecopolítica Ensaios, 2014. Disponível em: http://www.academia.edu/6411308/Os_Ciclos_do_Presidencialismo_de_Coaliz%C3%A3o. Acesso em: 02/03/2020.
- ABRANCHES, S. 2018. **Presidencialismo de coalizão: Raízes e evolução do modelo político brasileiro**. São Paulo, Companhia das Letras.
- ALBALA, A. 2016. **Presidencialismo y coaliciones de gobierno en América Latina: Un análisis del papel de las instituciones**. Revista de Ciencia Política (Santiago. en Línea), v. 36, p. 459-479, 2016.
- ALBALA, A. **The Missing Piece: Introducing the 4th Generation of Coalition Theories**. IN: ALBALA, A.; RENIU, J. M. *Coalition Politics and Federalism*. 1o ed. Switzerland: Springer International Publishing, 2018.
- ALBALA, A.; RENIU, J. M. **Coalition Politics and Federalism**. 1º ed. Switzerland: Springer International Publishing, 2018.
- ALEMÁN, E. TSEBELIS, G. Political parties and government coalitions in the Americas. *Journal of Politics in Latin America*. Vol. 03, Nº 01, pp. 03- 28, 2011.
- Alfred Stepan. "Para uma Análise Comparativa do Federalismo e da Democracia: Federações que Restringem ou Ampliam o Poder do Demos". In: Dados, 42(2), 1999, p. 231.
- ALTMAN, D. **The politics of coalition formation and survival in multiparty presidential democracies: the case of Uruguay, 1989–1999**. Party Politics. Vol. 06, Nº 03, pp. 259-283, 2000.
- AMES, B. **Os entraves da democracia no Brasil**. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2003.
- AMORIM NETO, O. **Formação de gabinetes presidenciais no Brasil: coalizão versus cooptação**. Nova Economia 4 (1), 9-34, 1994.
- AMORIM NETO, O. **Gabinetes presidenciais, ciclos eleitorais e disciplina legislativa no Brasil**. Dados, v. 43, n. 3, p. 479–519. Instituto de Estudos Sociais e Políticos (IESP) da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), 2000.
- AMORIM NETO, O.; SANTOS, F. **O segredo ineficiente revisto: o que propõem e o que aprovam os deputados brasileiros**. Dados, v. 46, n. 4, p. 661–698. Instituto de Estudos Sociais e Políticos (IESP) da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), 2003.
- AMORIM NETO, O. **Presidencialismo e governabilidade nas Américas**. Rio Janeiro, editora FGV, 2006
- AMORIM NETO, O.; SANTOS, F. **O segredo ineficiente revisto: o que propõem e o que aprovam os deputados brasileiros**. Dados, v. 46, n. 4, p. 661–698. Instituto de Estudos Sociais e Políticos (IESP) da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), 2003.
- ANASTASIA, F.; INÁCIO, M. **Coalizões políticas e democracia: Diz-me com quem andas...**

In: L. V. de A. M. Débora Messenberg, Flávia Lessa de Barros, Júlio Roberto de Souza Pinto, Erika M^a Bastos de Assis, Dalva M^a Souza Moura (Org.); **Estudos Legislativos. Pensamento e Ação Política**. p.104–121, 2007. Brasília: Coordenação de Publicações - Câmara dos Deputados.

AXELROD, R. **Conflict of interests. A theory of divergent objectives with applications to policy**. Chicago: Markham, 1970.

BACHRACH, P; BARATZ, M. **Decisions and Nondecisions: An Analytical Framework**. American Political Science Review, 1963, vol. 57, issue 3, 632-642

BARNES TD, JANG J. **How the size of governing coalitions shape legislative behavior: A subnational analysis of Argentine legislative chambers, 1992–2009**. International Area Studies Review. 19(4):301-319, 2016.

BARON, D. P. FEREJOHN, J. A. **Bargaining in legislatures**. American Political Science Review, 83: 1181–206, 1989.

BARON, D. P. **A noncooperative theory of legislative coalitions**. American Journal of Political Science, 33: 1048–84, 1989.

BARON, D. P. (1991). **A spatial theory of government formation in parliamentary systems**. American Political Science Review, 85: 137–65.

BATISTA, M. **O Poder no Executivo: explicações no presidencialismo, parlamentarismo e presidencialismo de coalizão**. Rev. Sociol. Polit., v. 24, n. 57, p. 127-155, 2016.

BERTHOLINI, F. PEREIRA, C. **Pagando o preço de governar: custos de gerência de coalizão no presidencialismo brasileiro**. Rev. Adm. Pública [online]. 2017, vol.51, n.4, pp.528-550. ISSN 1982-3134.

BRASIL. **Dados Abertos da Câmara dos Deputados**. Câmara dos Deputados; Brasília, 2020. Disponível em: <https://dadosabertos.camara.leg.br/>

BROWNE E. C.; GLEIBER, D. W. **An “events” approach to the problem of cabinet stability**. Comparative Political Studies, 17: 167–97. 1984.

BUDGE, L.; LAVER, M. **The political basis of government coalitions: an investigation comparative**. British Journal of Political Science, 23 (4), 499-519, 1993.

CAPLOW, T. **A theory of coalitions in the triad**. American Sociological Review, v. 21, p. 489-93, 1956.

CAREY, J. **“Party and Coalition Unity in Legislative Voting.”** Working paper #376, Department of Political Science, Washington University at Saint Louis, 1999.

CARMELO, M.; PEREZ-LINÁN, A. **Minister turnover, Ceritical Events, and the Electoral Calendar in presidential Democracies**. The Journal of Politics, Volume 77, Number 3, 2015.

CARROLL, R.; Cox, G. W. **Shadowing ministers: monitoring partners in coalition governments**. Comparative Political Studies, vol. 45, n° 2, p. 220-236, 2012.

CHAISTY, P.; CHEESEMAN, N.; POWER, T. **Rethinking the “presidentialism debate”: coalitional politics in cross-regional perspective democratization**. Democratization, v. 21, n. 1, p. 72-94, 2014.

CHAISTY, P.; CHEESEMAM, N.; POWER, T. **Rethinking the “presidentialism debate”: coalitional politics in cross-regional perspective democratization.** *Democratization*, v. 21, n. 1, p. 72-94, 2014.

CHASQUETTI, D. **“Democracia, Multipartidismo y Coaliciones en América Latina: Evaluando la Difícil Combinación”**, in J. Lanzaro (ed.), *Tipos de Presidencialismos y Coaliciones Políticas en América Latina*. Buenos Aires, Clacso, pp. 319-357, 2001.

CHASQUETTI, D. **Democracia, presidencialismo y partidos políticos en América Latina: evaluando la "difícil combinación"**. Montevideo: Ediciones Cauce. 180 pp, 2008.

CHEIBUB, J. A. **Presidentialism, parliamentarism and democracy**. Cambridge: Cambridge University Press. 224 pp, 2007.

CHEIBUB, J. A.; PRZWORSKI, A; SAIEGH, S. M.. **Government coalitions and legislative success under presidentialism and parliamentarism.** *british Journal of political Science*, Cambrige University Press, v. 34, ed. 4. p. 565-587, 2004.

COX, G. . **The Efficient Secret: The Cabinet and the Development of Political Parties in Victorian England**. Cambridge, MA, Cambridge University Press, 1997.

COX, G. W.; MCCUBBINS, M. D. **Legislative Leviathan**, book06. , 1994.

DE SWAAN, A. **Colition Theories and cabinet formations**. Amisterdan, Elsevier, 1973.

DEHEZA, Grace Ivana. **Gobiernos de Coalición en el Sistema Presidencial: América del Sur**. Tese de Doutorado, European University Institute, Firenze, 1997.

DI TELLA, T. **Coaliciones políticas. La Argentina em Perspectiva**. Buenos Aires, Editora El Ateneo, 2015.

DIEMEIER, D. **Coalitions Government**. IN WEINGAST, B. R.; WITTMAN, B. A. *The Oxford Handbooks ok political economy*. Oxford: Oxford University Press, 2006.

DODD, L. **Coalitions in parliamentary government**. Princeton: Princeton University Press. In Druckman, J. (2008). *Dynamic approaches to the study o parliamentary coalitions*. *Political Research Quarterly*, 61 (3), 479-483, 1976.

DOERING H. **Time as scarce resource: government controu of agenda**. In **DOERING, H (Ed). Parliamentary organization and legislative outcomes in Western Europe**. New York: St Martin's, 1955.

DOOD, L; OPPEHEIMER, B. (Ed.). **Congress reconsidered**. 7ª ed. Whashington DC: CQ Press, 2001.

DOWNS, A. **Uma teoria econômica da democracia**. 1ª Reimp. – São Paulo: Edusp, 2013.

DUVERGER, M. **Fators in a Two-Party and Multiparty System**. in *Party Politics and Pressure Groups* (Nova York: Thomas Y. Crowell, 1972), pp. 23-32.

FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. 2ª ed.; Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001. 232p.

FRANKLIN, M; MACKIE, T. **Familiarity and inertia in forming government coalitions in parliamentary democracies**. *British Journal of Political Science*, 13 (3), 275-298, 1983.

FREITAS, V.; BIZARRO-NETO, F. **Presidential and subnational elections: the logic of party alignments in the Brazil (1994–2010)**. In ALBALA, A.; RENIU, Coalition Politics and Federalism. 1ª ed. Switzerland: Springer International Publishing, 2018.

GAMSON, W. **A theory of coalition formation**. American Sociological Review, v. 26, p. 373-82, 1961

GAMSON, W. **Experimental studies of coalition formation**. Advances in experimental social psychology. Berkowitz, L. ed. Academic Press, p. 82-110, 1964.

GANGHOF S, BRÄUNINGER T. **Government Status and Legislative Behaviour: Partisan Veto Players in Australia, Denmark, Finland and Germany**. Party Politics. 2006;12(4):521-539, 2006.

GARRIDO, A. **Gobiernos y estrategias de coalición en democracias presidenciales: el caso de América Latina**. Política y Sociedad. Vol. 40, Nº 02, pp. 41- 62, 2003.

GREGOR, K, HAVLÍK V. **A Comparison of the Determinants of Voting Unity and Legislative Coalition Composition in the Senate and the Chamber of Deputies in the Czech Republic in 1998-2010**. Sociologický časopis / Czech Sociological Review, 49 (40) : 549-576, 2013.

HALL, P.; TAYLOR R. **As três versões do neo-institucionalismo**. Lua Nova, nº.58 São Paulo, 2003.

HALLERBERG, M.; MARIER, P. **Executive Authority, the Personal Vote, and Budget Discipline in Latin American and Caribbean Countries**. American Journal of Political Science, vol. 48, nº 3, julho, pp. 571 -587, 2004.

HAMMOND, T. ; FRASER, J. **Beselines for evaluating explanations of coalitions behavior in congresso**. Journal of politics, n.15, p.145-200, 2003.

HIROI, T.; RENNÓ, L. **Institutional and partisan sources of legislative conflict: The Brazilian**. Revista Ibero-Americana de Estudos Legislativos N.1; Rio De Janeiro, 2014.

INÁCIO, M.; RENNÓ, L. **Legislativo brasileiro em perspectiva comparada**. 1ª Edição ed. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2009.

INÁCIO, M.; REZENDE, D. **Partidos legislativos e governo de coalizão: controle horizontal das políticas públicas**. Opinião. Publica vol.21 no.2 Campinas, 2015.

JONES, D. **Politics and the Architecture of Choice**. Chicago: University of Chicago Press, 2001.

KEEFE, W; OGUL, M. **The American legislative process: Congress and the States**. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-hall Inc., 1981.

KINZO, M. **Radiografia do Quadro Partidário Brasileiro**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 1993.

KREHBIEL, K. **Information and legislative organization**. Ann Arbor, University of Michigan Press, 1991.

LACERDA, A. **Sistema de governo: Organizando a Relação entre o Executivo e Legislativo**. Editora appris; Curitiba, 2016.

- LAAKSO, M.; TAAGEPERA, R. **Effective Number of Parties: A Measure with Application to West Europe**. Comparative Political Studies 12:3-27.
- LAMONIER, B.; NOHLEN, D. **Presidencialismo ou parlamentarismo: perspectivas sobre a reorganização institucional brasileira**. Editora Loiola; São Paulo; 1993.
- LAMOUNIER, B.; MENEGUELLO, R. **Partidos políticos e consolidação democrática: o caso brasileiro**. 2ª Edição ed. São Paulo: Idesp, 1986.
- LAVER, M. SHEPSLE, K. A. (1990). **Coalitions and cabinet government**. American Political Science Review, 84: 873–90.
- LAVER, M. SHEPSLE, K. **How political parties emerged from the primeval slime: party cohesion, party discipline, and the formation of governments**. Party discipline and parliamentary government, 23-48, 1999.
- Laver, M.; HUNT, W.B. **Policy and party competition**. London: Routledge, 1992.
- LAVER, M.; SHEPSLE, K. A. **Making and breaking governments**. Cambridge: Cambridge University Press, 1986.
- LAVER, M.; SHOFIELD, N. **Multiparty Government: the Politics of Coalition in Europe**. Oxford University Press, Oxford, 1990.
- LAVER, M; SHEPSLE, K. **Making and breaking governments: Cabinets and legislatures in parliamentary democracies**. Ed. 2, New York: Cambridge University Press, 1996.
- LEISERSON, M. **Power and ideology in coalition behavior: an experimental study**. In S. Groennings, E. Kelley, and MA Leiserson (Eds.), The Study of Coalition Behavior: perspectives and theoretical cases from four continents (pp. 323-335). New York: Holt, Rinehart and Winston, 1970.
- LIJPHART, A. 2019. **Modelos de democracia: desempenho e padrões de governo em 36 países**. 4ª edição. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira.
- LIMONGI, F. **A democracia no Brasil. Presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório**. Novos estud. - CEBRAP no.76 São Paulo, 2006.
- LIMONGI, F. **Novo institucionalismo e os estudos legislativos: a literatura norte-americana recente**. Bib: Boletim Informativo e Bibliografico de Ciencias Sociais, Rio de Janeiro, n. 37, p. 1-100, 1994.
- LIMONGI, F.; FIGUEIREDO A. **The Budget Process and Legislative Behavior: Individual Amendments, Support for the Executive and Government Programs**. World Political Science 3 (3), 2007.
- LIMONGI, F.; FIGUEIREDO A. **Congresso Nacional: organização, processo legislativo e produção legal**. Cadernos de Pesquisa CEBRAP, 1996.
- LIMONGI, F.; FIGUEIREDO, A. **Processo orçamentário e comportamento legislativo: emendas individuais, apoio ao executivo e programas de governo**. Dados, v.48, n.4p. 737-776, 2005.
- LIMONGI, F.; FIGUEIREDO, A. **Processo orçamentário e comportamento Legislativo: emendas individuais, apoio ao Executivo e programas de governo**. Dados, v. 48, n. 4, p. 737–776, 2005. Instituto de Estudos Sociais e Políticos (IESP) da Universidade do Estado do

Rio de Janeiro (UERJ).

LINS, J. **“Presidential or Parliamentary Democracy: Does it Make a Difference?”**, in J. J. Linz e A. Valenzuela (eds.), *The Failure of Presidential Democracy: The Case of Latin America* (vol. 2). Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1994.

LUEBBERT, G.. **Coalition Theory and Government Formation in Multiparty Democracies**. Comparative Politics, 1983.

MAINWARING, S. **Democracia Presidencialista multipartidária: o caso do Brasil**. Lua Nova: Revista de Cultura e Política, , n. 28–29, p. 21–74, 1993. CEDEC.

MAINWARING, S. Shugart, M. **Presidentialism and democracy in Latin America**. Cambridge Univ Press, 1997.

MAINWARING, S.; SHUGART, M. **"Conclusion: Presidentialism and the Party System"**, in *Presidentialism and Democracy in Latin America*. Cambridge, Cambridge University Press, 1997.

MAINWRING, S; PEREZ-LINAN, A. **Disciplina partidária: o caso da Constituinte**. Lua Nova. n.44, pp.107-136., 1999.

MARTIN, L. W.; VANBERG, G. 2011. **Parliaments and Coalitions: The Role of Legislative Institutions in Multiparty Governance**. Oxford: Oxford University Press.

MARTIN, L.; VANBERG, G. (2004). **Police the bargain: coalition government and parliamentary scrutiny**. *American Journal of Political Science*, 48 (1), 13–27.

MARTÍNEZ-GALLARDO, C., Out of the cabinet: what drives defections from the government in presidential systems. *Comparative Political Studies*. Vol. 45, Nº 01, pp. 62-90, 2012.

MCGRATH. R. J.; ROGOWSKI, J. C; RYAN, J. M. **Gubernatorial Veto Powers and the Size of Legislative Coalitions**. *Legislative studies quarterly*, 40, 4, november, 2015

MINÔ, J. A.; BUSMAIL, A. R. **Democracia y Elecciones: Apuntes para una reforma política**. Buenos Aires, Editorial Al Ateneo, 2015.

MORGENSTERN, S.; NEGRI, J. **Metas e desafios do estudo comparativo de legislativos**. In: M. Inácio; L. Rennó (Orgs.); *Legislativo brasileiro em perspectiva comparada*. 1a Edição ed., p.33–52, Belo Horizonte: Editora UFMG, 2009.

MUELLER W. STROM, K. **Coalition Governments in Western Europe**. Orxford, 2000.

MULLER, I. STROM, K. **Policy, office, or votes: How political parties in Western Europe make hard decisions**. (ch 1). Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

NICOLAU, J. **Disciplina Partidária e Base Parlamentar na Câmara dos Deputados no Primeiro Governo Fernando Henrique Cardoso (1995-1998)**. Dados vol.43 no.4 Rio de Janeiro, 2000.

NICOLAU, J. **Sistemas eleitorais**. 4ª edição; Rio de Janeiro, Editora FGV, 2012.

OLSON, M.. **A lógica da ação coletiva: os benefícios públicos e uma teoria dos grupos sociais**. São Paulo: EDUSP, 1999.

OTJES, S.,; LOUWERSE, T. **A Special Majority Cabinet? Supported Minority Governance and Parliamentary Behavior in the Netherlands**, *World Political Science*, 10(2), 343-363, 2014.

PALERMO, V. **Como se governa o Brasil? O debate sobre instituições políticas e gestão de governo**. Dados, v. 43, n. 3, p. 521–557. Instituto de Estudos Sociais e Políticos (IESP) da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), 2000.

PEREIRA, C. MUELLER, B. **Comportamento estratégico em presidencialismo de coalizão: as relações entre Executivo e Legislativo na elaboração do orçamento brasileiro**. Dados [online]. vol.45, n.2, pp.265-301, 2002.

POWER, T. **Optimism, pessimism, and coalitional presidentialism: Debating the institutional design of Brazilian democracy**. *Bulletin of Latin American Research*; V.29, nº 1 P. 18-33, 2010.

PRZWORSKI, A. **Crises da democracia**. 1ª edição, Rio de Janeiro; Editora Zahar, 2020.

RAILE, E. D.; PEREIRA, C.; POWER, T. J. **The executive toolbox: Building legislative support in a multiparty presidential regime**. *Political Research Quarterly*, v. 64, n. 2, p. 323–334, 2011.

RAILE, E. D.; PEREIRA, C.; POWER, T. J. **The executive toolbox: Building legislative support in a multiparty presidential regime**. *Political Research Quarterly*, v. 64, n. 2, p. 323–334, 2011.

RENIU, J.; ALBALA, A. **Los gobiernos de coalición y su incidencia sobre los presidencialismos latinoamericanos: el caso del cono sur**. *Revista de Estudios Políticos*, Núm. 155, Madrid, 2012.

RIKER, W. **The theory of political coalitions**. New Haven: Yale University Press, 1962.

SAIEGH, S. Avaliação das taxas de sucesso legislativo dos chefes do Executivo. IN INÁCIO, M.; RENNÓ, L. **Legislativo brasileiro em perspectiva comparada**. 1ª Edição ed. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2009.

SAMUELS, David J. 2002. **Pork barreling is not credit claiming or advertising: Campaign finance and the sources of the personal vote in Brazil**. *Journal of Politics* 64 (3): 845-63.

SANTOS, F. **Patronagem e Poder de Agenda na Política Brasileira**. Dados vol. 40 no. 3 Rio de Janeiro, 1997.

SANTOS, W. **O cálculo do conflito**. Rio de Janeiro, Editora Iuperj, 2003B.

SARTORI, G. **Parties and party systems: a framework for analysis**. New York: Cambridge University Press, 1976.

SHEPSLE, K. A. **The Giant Jigsaw Puzzle: Democratic Committee Assignments in the Modern House**. University of Chicago Press, 1978.

SHEPSLE, K. A. 1979. **Institutional arrangements and equilibrium in multidimensional voting models**. *American Journal of Political Science*, 23: 27–60.

SHUGART, S., & CAREY, J. **Presidents and assemblies: Constitutional design and electoral dynamics**. New York: Cambridge University Press, 1992.

SILVA, A. **Os ciclos do presidencialismo de coalizão e seus determinantes político-econômicos**. Revista Brasileira de Ciência Política; nº 24 Brasília, 2017.

STRØM, K. "Minority Governments in Parliamentary Democracies: The Rationality of Nonwinning Cabinet Solutions." *Comparative Political Studies* 17, 2, pp. 199-227, 1984.

STRØM, K. **Minority Government and Majority Rule**. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

STRØM, K.; MÜLLER, W.; BERGMAN, T. **Negotiating offices and coalitions: Cylce's democratic life in Western Europe**. Oxford: Oxford University Press, 2008.

STRØM, K.; KLINGEMANN H. D.; HOFFERBERT R. I.; BUDGE I. **Parties, policies, and democracy**. Boulder, Westview Press, 1994.

THIBAUT, J.W.; KELLEY, H. **The social psychology of groups**. Wiley, 1959.

TSAI T. **The Influence of the President and Government Coalition on Roll-Call Voting in Brazil, 2003–2006**. *Political Studies Review*. April 2020.

TSEBELIS, G. **Processo decisório em sistemas políticos: veto players no presidencialismo, parlamentarismo, multicameralismo e pluripartidarismo**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, v. 12, n. 34, p. 89-117, jun, 1995.

TSEBELIS, G. **Atores com poder de veto: como funcionam as instituições políticas**. Editora FGV, Rio de Janeiro, 2009.

TSEBELIS, G.; HA, E **Coalition theory: A veto players approach**. *European Political Science Review*, v. 6, n. 3, p. 331–357, 2014.

TSEBELIS, George. **Jogos ocultos: escolha racional no campo da política comparada**. São Paulo, Edusp, 1998.

VINACKE, W.E.& ARCKOFF, A. **An experimental study of coalitions in the triad**. *American Sociological Review*, V. 22, p. 406-14, 1957.

VON NEUMANN, J.; MORGENSTERN, O. **Theory of games and Economic Behavior**. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1944.

Warwick, P. & Druckman, J. **The importance of the portfolio and the proportionality of rewards in coalition governments**. *British Journal of Political Science*, 31 (4), 627-649, 2001.

Warwick, P. **Members of the coalition government in parliamentary democracies in Western Europe**. *British Journal of Political Science*, 26 (3), p. 471-499, 1998

ZEITLIN, M. **Coalizões: Como Se Formam e Como Surge o Conflito**. RAE-Revista de Administração de Empresas, vol. 15, n. 1, 1975.

ZUCCO, C. **Legislative Coalitions in Presidential Systems: The Case of Uruguay**. Latin american politics and society, University of Miami, 2013.

ZUCCO, Cesar; POWER, Timothy J., 2019, "**Brazilian Legislative Surveys (Waves 1-8, 1990-2017)**", <https://doi.org/10.7910/DVN/ARYBJI>, Harvard Dataverse, V2, UNF: 6: OZ4b3ybYKksC255DkruPxg == [arquivoUNF]

